

Se saisir de la transition en contexte littoral ? Le cas de Montpellier Méditerranée Métropole

AUTRICE

Anaïs CARRIÈRE

RÉSUMÉ

Cette communication s'intéresse à la manière dont un territoire littoral se saisit et s'approprie l'injonction à la transition écologique. Les territoires sont en effet aujourd'hui considérés comme l'échelle de mise en œuvre et d'opérationnalisation de la transition, de par leurs capacités à intégrer et articuler les contraintes géographique, écologique, économique et social. Au travers du cas de la métropole de Montpellier, nous regardons comment l'impératif de la transition a transformé les rapports de la métropole au littoral et en quoi le fait de s'intéresser aux enjeux littoraux pour une métropole peut être vecteur de transition, étant donné l'ambiguïté de la nature des politiques littorales qui peuvent être porteuses d'une vision tournée vers le développement du tourisme et l'exploitation des ressources naturelles ou se traduire par une volonté accrue de protection des écosystèmes. La description de l'évolution de la configuration des institutions et des relations entre les acteurs de l'aire urbaine de Montpellier permettra une mise en contexte.

MOTS CLÉS

environnement, instruments d'action publique, littoral, Montpellier, sociologie politique, transition

ABSTRACT

This paper focuses on how a coastal territory get to grips with the imperative to engage an ecological transition. Territories are nowadays considered as the scale of implementation of transition due to their capacities to generate consistency between geographical, ecological, economic and social constraints. Using the case of the Montpellier metropolis, we look at how this imperative of transition has transformed the metropolis' relationship with the coastline, and how taking an interest in coastal issues for a metropolis can be a vector of transition, given the ambiguous nature of coastal policies which can bear a vision focused on the development of tourism and the exploitation of natural resources, or can translate a desire to protect ecosystems. A description of the evolution of the configuration of institutions and relationships between stakeholders in the Montpellier urban area will provide some context.

KEYWORDS

Environment, Coastal territory, Montpellier, Policy instruments, Political sociology, Transition

Depuis près de cinquante ans, les transformations du littoral liées au développement démographique et économique le long des côtes figurent au rang des problématiques majeures relatives à la préservation de l'environnement. Milieux écologiques à la fois riches et fragiles, espaces d'opportunités et de risques pour les sociétés, les rivages des mers et des océans ont été identifiés comme des espaces environnementaux de grande importance : leurs transformations rapides par les aménagements humains sont ainsi rapidement apparues comme une menace. De plus, les discours portés par la communauté scientifique sur l'inéluctabilité de l'élévation du niveau de la mer et sur l'intensification des événements extrêmes, associés à la reterritorialisation de l'action publique environnementale, ont accompagné une injonction à l'adaptation et la transition des territoires littoraux.

L'aire urbaine de Montpellier ne fait pas exception à ce constat. Elle a connu depuis les années 1960 l'une des croissances démographiques les plus soutenues au niveau national, au point de devenir en 2020 la 12^e aire urbaine de France (Insee). Si le littoral du golfe d'Aigues-Mortes est fortement marqué par les traces laissées par la mission Racine comme la cité balnéaire de la Grande Motte, le reste du golfe a également connu une forte expansion urbaine au travers du développement du tourisme et des résidences principales faisant face à l'objectif de zéro artificialisation nette (Barone & Michel, 2022). Ce territoire concentre aussi des enjeux de biodiversité forts qui se cristallisent autour de cinq milieux naturels¹ : la mer Méditerranée et ses fonds marins ; le littoral ; les étangs et lagunes ; la plaine littorale et le massif de la Gardiole. Ainsi, l'aire urbaine de Montpellier concentre des enjeux économiques et humains majeurs faisant face à des risques naturels qui sont amenés à s'accroître avec les changements climatiques, mais également des enjeux environnementaux importants autour de la préservation d'écosystèmes fragiles (*ibid.*).

En France, si la politique environnementale a longtemps été marquée par l'intervention sectorielle selon des normes définies au niveau central, entraînant une « inadéquation des échelles des solutions » (Aznar *et al.*, 2006 : 142), on assiste depuis les années 2010 à une redistribution des compétences vers les territoires suite aux différentes lois de décentralisation. En France et en Europe, ce sont notamment les métropoles, agglomérations et autres regroupements de communes qui sortent « gagnants » de cette redistribution de compétences (Némery & Thuriot, 2016). La déclaration *Rio+20*, qui se réfère page après page à l'importance des territoires, est un excellent témoin de ce tournant de l'action publique, tout comme le rapport sur la place des territoires dans l'accord de Paris. En effet, ces rapports mettent en avant le fait que les transitions à opérer devront tenir compte de la configuration et de l'identité géographique, écologique, économique et sociale de chaque territoire, d'autant plus pour les territoires

¹ Milieux naturels référencés dans l'état initial de l'environnement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) 2019 de la 3M (p. 267).

littoraux, parmi les plus vulnérables face aux impacts du changement climatique, comme le rappellent les différents rapports du GIEC depuis 1990. Ce mouvement de reterritorialisation de l'action publique se retrouve également dans la gestion du littoral. Le constat que l'État ne peut plus décider seul s'accompagne de plusieurs phases de territorialisation depuis le début des années 1980 avec une montée en compétences progressive des territoires, comme avec l'adoption de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte en 2012 ou l'intégration des compétences GEMAPI aux EPCI² en 2018 (Mineo-Kleiner *et al.*, 2021).

Ainsi, cette communication s'attache à regarder comment un territoire littoral se saisit de cette injonction à la transition au travers du cas de Montpellier Méditerranée Métropole (« la 3M »). Sur ses 31 communes, seulement une est en façade littorale (Villeneuve-lès-Maguelone) et trois sont considérées comme littorales au sens de la loi littorale de 1986³ en ajoutant Lattes et Pérols situées derrière les étangs. Si l'on se contente d'étudier la 3M en se limitant à ses frontières administratives et institutionnelles, les enjeux littoraux pourraient ne pas sembler prioritaires au vu de sa proximité limitée au front de mer. Pourtant, en replaçant cette métropole au sein de son aire d'attraction urbaine et en prenant en compte les contours de la trame urbaine, l'espace de vie métropolitain et la manière dont la métropole est construite dans l'imaginaire politique local, il est possible d'identifier des indices de l'interdépendance structurelle entre Montpellier et le littoral (Barone & Michel, 2022). Cette manière d'aborder un territoire, en dépassant les simples frontières institutionnelles, nous amène à le considérer comme un construit social et politique, en permanente évolution, qui se forme grâce aux interactions entre une pluralité d'acteurs tenus par des formes de « proximités » (Torre, 2011) au sein d'un système de relations plus large. En ce sens, la définition du territoire comme système complexe qui s'appuie sur la mise en relation des trois sous-systèmes que sont des acteurs en interrelations, un espace géographique et des systèmes de représentations (Moine, 2005) nous permet d'articuler notre réflexion sur le rapport de Montpellier au littoral.

Comment la configuration territoriale de l'aire urbaine de Montpellier autour des enjeux de littoraux et de transition a-t-elle évoluée ? Comment l'impératif de transition a transformé les rapports de la 3M vis-à-vis du littoral ? À l'inverse, en quoi le fait de se préoccuper des enjeux que posent la proximité au littoral est-il vecteur de transition ? Pour répondre à ces questions, nous mobiliserons une structure en trois parties détaillées ci-dessous.

CONFIGURATION TERRITORIALE : RÉSEAUX D'ACTEURS, STRATÉGIES ET INSTRUMENTS

La première partie de cette présentation décrit brièvement la configuration territoriale autour de la 3M. D'une part, nous avons répertorié les événements institutionnels, socioéconomiques, géographiques et environnementaux afin de reconstituer un suivi dans le temps de l'émergence des stratégies et des instruments (Howlett, 2005 ; Lascoumes & Le Galès, 2005) de transition, et de repérer les moments clés en lien avec les enjeux littoraux. D'autre part, les acteurs et les institutions ayant joué un rôle de près ou de loin dans la mise en œuvre des instruments ont été identifiés pour rendre compte des dynamiques fonctionnelles du territoire, de la structure des liens sociaux et des coalitions d'acteurs, afin de montrer en quoi la forme du réseau d'acteurs et d'institutions a une incidence sur la manière de mettre en œuvre la transition et de percevoir le littoral.

Nous montrons ainsi que l'évolution de la configuration des institutions et des relations que la 3M entretient avec les autres EPCI situées en front de mer témoigne de son implication dans des instruments de gestion du littoral et met en avant une volonté d'orienter une part de son action publique vers la mer. De plus, le mouvement de reterritorialisation de l'action publique est enclenché, entre autres, par l'existence de nouveaux échelons d'intervention. Les différents zonages environnementaux (parc naturel régional, réserve naturelle nationale, sites Natura 2000, ZNIEFF⁴, sites Ramsar, etc.) ou issus de l'action publique (projets de territoires, syndicats de gestion, etc.), les actions menées par les acteurs privés et associatifs, les réseaux d'innovations et de recherche, les innombrables autres formes de participation citoyennes sont autant de dispositifs et d'outils qui construisent l'action publique à l'échelle des territoires (Chia *et al.*, 2008). Ces acteurs sont tenus par des formes de « proximités » (Torre, 2011) leur permettant de mener des actions et d'élaborer des normes communes. Nous verrons qu'en étant engagés dans plusieurs de ces dispositifs, la 3M traite des enjeux littoraux.

UN RAPPORT AU LITTORAL MODIFIÉ FACE À « L'IMPÉRATIF DE LA TRANSITION »

Dans un deuxième temps, nous analyserons comment l'impératif de la transition a transformé les rapports de la 3M vis-à-vis du littoral. Pour les métropoles, la territorialisation de l'action publique environnementale relève d'un double processus local et global. Elles sont incitées à agir localement dans le cadre de leurs compétences au travers de la mise en œuvre d'instruments contraignants ou volontaires (Lascoumes & Le Galès, 2005). Cependant, étant donné la nature systémique des changements environnementaux globaux, ces instruments doivent nécessairement tenir compte des interactions qui dépassent leur seul périmètre institutionnel. Nous verrons que cela se retrouve dans la capacité de la 3M à mobiliser une ingénierie pour réaliser les diagnostics environnementaux des instruments d'urbanisme et d'aménagement (plan local d'urbanisme / PLU et schéma de cohérence territoriale / SCoT). Concernant les enjeux littoraux, ces diagnostics ne présentent pas seulement des données sur le front de mer de Villeneuve-lès-Maguelone mais aussi sur le littoral à l'échelle de la cellule sédimentaire du golfe d'Aigues-Mortes.

LE LITTORAL, VECTEUR DE TRANSITION ?

Pour finir, nous nous demanderons en quoi le fait de s'appeler « Montpellier Méditerranée Métropole » peut être vecteur de transition – et de quel type de transition – étant donné l'ambiguïté de la nature des politiques littorales. En effet, d'un côté, porter un intérêt au littoral peut être porteur d'une vision très économique, en lien avec le développement du tourisme et l'exploitation des

2 Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ; établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

3 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

4 Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

ressources naturelles. D'un autre côté, porter une attention accrue aux enjeux littoraux peut se traduire par la volonté de protection des écosystèmes, d'adaptation et de transition au travers des instruments d'action publique que la 3M peut mobiliser. Cette dernière partie sera ainsi l'occasion de réinterroger cette notion de transition qui est de plus en plus mobilisée voire revendiquée par les acteurs publics, et qui recouvre des différences d'usages multiples pouvant parfois paraître contradictoires (Beucher & Mare, 2021). En fonction des représentations de la transition qu'ont les différents acteurs, les stratégies de mise en œuvre et les instruments convoqués peuvent être variés : la transition peut être pensée de façon sectorielle ou systémique, elle peut s'articuler différemment entre les temporalités de court, moyen et long terme, engendrer des changements incrémentaux ou de rupture, s'ancrer plus ou moins dans des processus de coopération entre acteurs, mobiliser des mécanismes de mise en œuvre plutôt coercitifs ou plutôt incitatifs et faire plus ou moins la promotion d'une transition basée sur les innovations technologiques qui ne rompt pas avec le paradigme du progrès et du développement.

MÉTHODOLOGIE

Diverses méthodes de recueil de données ont été mobilisées afin de réaliser ces trois phases. Les documents d'action publique de la 3M, du Pays de l'Or Agglomération et de Sète Agglopol Méditerranée ont fait l'objet d'analyses. Une vingtaine d'entretiens avec divers types d'acteurs de l'aire urbaine ont été menés (gestionnaires, élus, syndicats, services déconcentrés de l'État, chercheurs, membres des commissions Environnement et Aménagement durable de la 3M, milieux associatifs). Les séances des conseils métropolitain ou communautaire et communaux ont fait l'objet d'observations.

CONTEXTUALISATION DE CETTE COMMUNICATION

DANS LE CADRE DE LA THÈSE *L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES TRANSITIONS*

Cette communication est l'occasion de mettre en évidence la configuration territoriale de la 3M autour des enjeux littoraux et de transition, et de comprendre son intérêt comme terrain d'étude pour la thèse. Celle-ci a pour objet de regarder comment les instruments d'action publique sont combinés au sein de mix (Howlett, 2005) pour mettre en œuvre des politiques visant à traiter des changements environnementaux globaux et engager une transition à l'échelle des territoires. Pour cela, deux types de politiques ont été sélectionnés en guise d'études de cas : les politiques littorales et les politiques montagne, autour respectivement des territoires de Montpellier et Grenoble.

RÉFÉRENCES

- Aznar O., Guérin M., Jeanneaux P., Roche C., Herviou S., 2006, « La mise en œuvre de politiques environnementales par des acteurs locaux. Étude sur une zone d'étude située en France », *Canadian Journal of Regional Science*, 29(1), p. 141-168.
- Barone S., Michel L., 2022, *Métropole et risques littoraux*, Paris, Autrement.
- Beucher S., Mare M., 2021, « Cadrage épistémologique de la notion de transition en sciences humaines et en géographie », *Bulletin de l'association de géographes français*, 97(4), art. 4.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H., 2008, « Conclusion. Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noroi*, n° 209, p. 167-177 [doi.org/10.4000/noroi.2603].
- Howlett M., 2005, « What is a policy instrument ? Tools, mixes, and implementation styles », in P. Eliadis, M. Hill & M. Howlett (dir.), *Designing government. From instruments to governance*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 31-50.
- Lascombes P., Le Galès P. (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mineo-Kleiner L., Perherin C., Meur-Férec C., Nous C., 2021, « La difficile territorialisation des stratégies nationales de gestion des risques côtiers en France », *Annales de géographie*, 738(2), p. 50-76 [doi.org/10.3917/ag.738.0050].
- Moine A., 2005, « Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie », communication aux 7^{es} rencontres de Théo Quant, février 2005, Besançon [[thema.univ. https://hal.science/hal-00867363](https://thema.univ-besancon.fr/hal-00867363)].
- Némery J.-C., Thuriot F., 2016, « Les territoires comme instruments d'action publique. Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ? », in J.-C. Némery & Fabrice Thuriot (dir.), *Les instruments de l'action publique et les dispositifs territoriaux*, Paris, L'Harmattan.
- Torre A., 2011, « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *Pour*, n° 2, p. 114-122.

L'AUTRICE

Anaïs Carrière

INRAE – LESSEM

anaïs.carrière@inrae.fr