

Introduction

Dans les instances internationales comme au niveau des États, l'injonction de l'adaptation au changement climatique s'est récemment généralisée, comme l'accord de Paris sur le climat de décembre 2015 l'a exprimé clairement (CCE, 2009; Euzen, Laville & Thiébault, 2017; GIEC, 2012; ONERC, 2007). Si le mot d'ordre est toujours de lutter contre la montée de la température à la surface du globe terrestre – ce qu'incarnent les politiques d'atténuation –, il s'agit aussi de s'adapter aux effets inéluctables du changement climatique. Qu'il soit d'origine humaine ou non, celui-ci implique que des politiques d'adaptation soient élaborées dans tous les champs d'action. Parmi eux, l'aménagement est tout particulièrement concerné dans la mesure où l'accord de Paris attire l'attention sur l'importance du niveau territorial. Comment l'aménagement s'est-il donc saisi de cette injonction ? Force est de constater qu'il est à la peine pour dépasser le recyclage ou le bricolage de simples outils techniques. Plusieurs raisons liées au contexte actuel contribuent à l'expliquer.

Le monde des élus a le plus souvent du mal à comprendre de quoi il retourne, si ce n'est que la question environnementale se voit augmentée d'une couche supplémentaire de contraintes, ce qui risque d'être un frein de plus à leur action, mais à l'inverse peut donner du grain à moudre à des publics appelés à participer aux conduites de projet d'aménagement. Comme si l'injonction de l'adaptation fabriquait une opportunité supplémentaire de voir surgir des publics spécialisés, informés, face à des élus en quelque sorte déclassés, et favorisait ainsi la contestation des projets par le biais d'une démocratie participative et d'un mode argumentaire qui leur échappe. Peut-être même y aurait-il là un danger de délégitimer la démocratie représentative ? En effet, l'adaptation, s'intéressant aux conséquences territoriales du changement climatique, pose la question de qui est habilité à définir l'intérêt général local. Où s'arrête le principe de subsidiarité lorsqu'il est décliné au niveau local ? L'adaptation apparaît ainsi comme un nouveau coin enfoncé dans l'évidence de la légitimité de la démocratie représentative.

De leur côté, les techniciens de l'aménagement sont déjà aux prises avec l'opérationnalisation des différents plans d'action

publique territoriale liée au changement climatique, et ce, à de multiples échelles. Comment réellement intégrer la question de l'adaptation, alors que l'on constate déjà la difficulté à intégrer la question de l'atténuation (Bertrand & Richard, 2015)? Les outils conceptuels et méthodologiques appropriés semblent faire défaut.

Quant au monde académique, dans les sciences humaines et sociales touchant à l'aménagement, l'atténuation commence à peine à entrer dans le vocabulaire (notamment au travers de la question de la transition énergétique et de toutes les améliorations technologiques visant une possible réduction des émissions de gaz à effet de serre, comme le logement, les transports et l'habitat). Mais l'adaptation est encore loin de faire vraiment partie du vocabulaire, même si les colloques et recherches témoignent d'un intérêt certain pour relever le défi de sa nouveauté et produire de la connaissance utile. Ce qui désarçonne le monde académique devant cette injonction à l'adaptation, c'est moins la force de l'injonction que son contenu. En effet, la notion même d'adaptation, et celle corrélative de milieu, avaient été bannies de la démarche aménagiste moderne et des études socioenvironnementales, en raison du déterminisme qu'elles semblaient impliquer au détriment des forces structurantes de la société et des technologies modernes. Ainsi, aussi bien du point de vue académique que des élus ou des techniciens, l'injonction à l'adaptation, le rapport à la nouveauté qu'elle prétend incarner, la nécessité de s'en emparer, voire de proposer des réponses socialement utiles, ne sont pas évidents à accepter et à faire sans que l'on puisse prendre un certain recul à la fois historique et théorique.

C'est ce à quoi le présent ouvrage cherche à contribuer en se proposant de combiner ces deux perspectives. Il vise à inscrire cette clarification des enjeux de l'adaptation au changement climatique dans la question plus générale du statut de l'adaptation en aménagement.

On pourrait croire que la nouveauté de l'injonction à l'adaptation induit une réflexion se limitant aux enjeux contemporains et à la façon dont ils se présentent. Mais ceux-ci ont été formulés en opposition à un passé jugé révolu et responsable des impasses aménagistes montrées par l'irruption de la question

environnementale. Or, c'est justement la manière dont ce rapport au passé a été stéréotypé qu'il faut remettre en question.

Le point focal de cette remise en question est la conceptualisation du risque et la portée qu'on lui a attribuée. C'est en effet à partir des années 1970 que la question environnementale s'insère dans la conduite de projet en aménagement : d'abord par la question des impacts, puis par celle des risques. Du point de vue de l'action aménagiste, le risque apparaît d'abord comme une extension de l'impact, mais s'en éloigne au point de présenter des caractéristiques à la fois fonctionnelles, territoriales et cognitives très différentes, de sorte que le risque vient à être considéré en rupture avec l'impact (Chalas & Soubeyran, 2009 ; Soubeyran, 2000b).

Trois raisons ont d'abord concouru, en aménagement, à réduire la prise en compte de l'environnement à la problématique de l'impact. Avant tout, cette réduction permet de traiter des effets indésirables de l'action dans un contexte de connaissances solides, avec des réponses appropriées en termes de mesures correctrices. De plus, les impacts apparaissent proportionnés à l'échelle des projets et des coûts des mesures correctrices. Enfin, l'impact peut être traité en le séparant de l'action qui l'a fait naître. En somme, l'approche moderniste de l'aménagement, ancrée dans la rationalité du professionnel et la causalité scientifique, n'est pas remise en question.

Or, chemin faisant est apparue la nécessité de prendre en compte des impacts dont les caractéristiques évoluaient sensiblement. Tout d'abord, une forte incertitude sur les impacts a induit dans la conduite de projet une entrée en force de l'ignorance, même si ceux-ci pouvaient apparaître probabilisables en tant que résultats d'expériences. Ensuite, l'impact devenait incommensurable en termes des coûts engendrés autant par la dévastation que par les mesures correctrices, et incommensurable aussi en termes des différences d'échelle pouvant exister entre celui-ci et le projet. Enfin, il existait une sérieuse difficulté à séparer l'action de ses impacts, si cette dernière était entreprise. En somme, autant d'un point de vue cognitif que territorial ou fonctionnel, l'impact changeait de nature : il devenait risque. Ce dernier allait-il

incarner une rupture conceptuelle en aménagement, puisque l'impact marquait clairement une continuité, dans la mesure où la pensée aménagiste intégrait la question environnementale tout en restant dans le giron moderniste ? On peut en douter.

En effet, ce passage de l'impact au risque n'est pas détachable de l'évolution d'une sensibilité environnementale marquée par les crises et catastrophes, technologiques comme naturelles, la montée en charge des « risques globaux » et de l'incertitude, et le fait que la science et la technologie devenaient tout autant causes que solutions de la crise environnementale. Or, c'est dans la nouveauté attribuée à cette évolution qu'est née en aménagement une certaine équivoque. Elle provient de l'interprétation de la portée donnée à la notion de risque, c'est-à-dire de l'importance de la rupture qu'il apporterait dans l'évolution de la pensée aménagiste.

La « société du risque », telle qu'Ulrich Beck (2001 [1986]) l'a caractérisée, pouvait offrir un principe interprétatif suffisamment large pour saisir cette évolution. L'auteur faisait du risque la notion nodale de sa théorie du social, marquant une rupture fondamentale avec une « première modernité », précisément à l'origine de la situation actuelle de crise générale. Il mettait en évidence des signes de crise qui pouvaient tout aussi bien s'appliquer à la pensée aménagiste (globalisation et universalisation des risques naturels comme technologiques, montée en puissance de l'incertitude, importance structurelle des conséquences non intentionnelles de l'action). De plus, sa proposition de « modernité réflexive » caractérisant la période actuelle plaçait la pensée aménagiste en position avantageuse, car elle pouvait se targuer d'être un des lieux où se fabriquait cette réflexivité en acte. La question environnementale semblait ainsi passer de symptôme de crise de la pensée aménagiste à l'outil par lequel celle-ci retrouvait sa source de sens et de légitimation professionnelle comme sociétale.

Pourtant, si puissante et intéressante que soit l'interprétation de Beck, il est nécessaire de s'en dégager pour mieux saisir ce qui se passe dans la pensée aménagiste, notamment à la lumière de la survenue des catastrophes, de leur gestion et de la reconstruction qui s'ensuit. L'universalisation des risques est en effet très loin de rendre caduque l'importance fondamentale de ce qui demeure dans

et après la catastrophe : les rapports de force, l'injustice sociale et environnementale, les cultures planificatrices, les logiques mafieuses, etc. Par ailleurs, comme nous le montrerons, il est difficile de penser que la modernité réflexive puisse constituer le marqueur d'une rupture dans la capacité de la pensée aménagiste à intégrer la question environnementale, en particulier en ce qui concerne les conséquences non intentionnelles. Aujourd'hui, alors que les catastrophes environnementales extrêmes et le défi du changement climatique favorisent la possibilité d'une modernité réflexive, ces mêmes phénomènes sont aussi interprétables comme la preuve qu'il faut aller plus loin dans leur résolution technologique.

C'est pourquoi le risque ne peut consacrer une rupture dans l'évolution de la pensée aménagiste. Au contraire, même, le risque peut être considéré comme une actualisation de la pensée aménagiste moderne, en ce sens qu'il ne la met pas fondamentalement en question (Bourg, Joly & Kaufmann, 2013 ; Castel, 2003). D'une certaine façon, il immunise la modernité aménagiste plutôt qu'il ne la remet en cause. C'est parce qu'il repose sur l'idée de probabilité, même si celle-ci n'est pas toujours facile à estimer. Il est ainsi inscrit dans une démarche où la rationalité se fonde sur une connaissance des causes et donc des conséquences. C'est un peu la même critique qui a été faite à propos du principe de précaution, pourtant souvent célébré comme signe important d'une mutation de la pensée aménagiste. Son application pratique s'est en effet réduite à une remise à plus tard de la décision d'aménagement, une fois que sera améliorée la connaissance des causes et effets (Dupuy, 2004). La notion de risque utilisée pour saisir la nature des interactions entre un projet et l'environnement semble tellement ancrée dans la pensée et la pratique aménagistes que s'en désolidariser les laisserait désemparées face aux catastrophes et autres signes de la crise environnementale. D'où, pour aborder autrement ce qui se passe en profondeur actuellement, la proposition de passer du risque à la menace, d'une « société du risque » à une « société de la menace » (Bourg, Joly & Kaufmann, 2013).

Si le risque reste profondément ancré dans l'événement probabilisable et le connaissable, la menace correspond à une

« non-prévisibilité de principe ». Il faut alors accepter l'idée que le pouvoir de l'être humain excède de beaucoup son entendement, et donc sa capacité à prévoir et à imaginer les effets à long terme de l'action. Autrement dit, ce que l'on pensait être des conditions permettant très difficilement de fonder l'anticipation, constitue désormais les conditions mêmes de l'action. Par ailleurs, la menace caractérise des situations d'imminence, de catastrophe suspendue, « *en puissance* de s'abattre, au rebours du risque "psychologiquement" plus lointain jusqu'à faire à accroire à sa maîtrise » (Papaux, 2013, p. 147).

Afin d'éviter que la menace ne soit peu à peu dissoute, ou recyclée, au moyen du risque au sein d'une perspective moderniste toujours active, il est important d'équiper la notion conceptuellement, comme cela se fait à propos de ses dimensions philosophiques, éthiques, politiques et juridiques (Anders, 2008 ; Bourg, Joly & Kaufmann, 2013 ; Dupuy, 2004 ; Jonas, 1990 [1979] ; Moreau, 2017). Le présent ouvrage fait porter l'effort vers la pensée aménagiste confrontée au défi de l'adaptation au changement climatique. La perspective historique donne un sens de la complexité des enjeux et des idées qui touchent depuis longtemps le rapport humain à la nature, de sorte qu'il n'est pas possible de ranger tous les changements qui le concernent dans des catégories temporelles ou paradigmatiques bien tranchées. En revanche, la critique de ces grandes catégories permet de repérer les traces de changements et de retournements bien réels. Nous venons de l'évoquer à propos de la pensée aménagiste et de la « société du risque » ou de la « modernité réflexive ». Il est également inapproprié, toujours à propos de l'aménagement, d'opposer modernité et postmodernité (ou modernité réflexive). Comme à propos de l'irruption de la notion d'Anthropocène, il ne faut pas croire que la réflexivité environnementale est nouvelle, ce qui permet précisément d'analyser pourquoi des responsables, « bien conscients des risques immenses qu'ils produisaient [...] décidèrent, sciemment, de passer outre » (Fressoz, 2012, p. 11 ; voir aussi Bonneuil & Fressoz, 2013).

L'aménagement est un champ complexe d'idées et de pratiques où se sont manifestées autant les inquiétudes et aspirations du

public que l'imposition de modèles dominants d'action visant à y répondre. Si l'action d'aménager les territoires est vieille comme le monde, le développement de la réflexion à son sujet s'est considérablement accru avec l'affirmation de la modernité, surtout en raison des conséquences écologiques, y compris humaines, de l'industrialisation et de l'urbanisation. Toutefois, cet effort de théorisation, ou conceptualisation, s'est déployé au moyen d'une institutionnalisation relativement faible et diverse selon les moments et les pays (manuels, revues, enseignements, administrations, bureaux d'études, associations). C'est que les enjeux d'aménagement, notamment en ce qui concerne sa dimension environnementale, sont traversés par de multiples intérêts sectoriels et par les apports des disciplines qui s'y intéressent, comme l'économie, l'ingénierie, la sociologie ou la science politique. Si ces enjeux sont souvent manifestes aux niveaux locaux ou nationaux, ils sont activés à toute échelle. C'est ainsi qu'actuellement, en matière environnementale, de grands modèles dominants d'action sont le résultat de négociations et d'expertises internationales (Aykut & Dahan, 2015).

Mais il y a tout particulièrement un niveau de discours en aménagement où se déploient à la fois une certaine représentation du monde et le cadrage conceptuel des actions qui en dépend, et où se manifestent de multiples visions et débats ne suivant pas une évolution unilinéaire. C'est pourquoi nous nous intéresserons aux apports conceptuels de la pensée aménagiste, telle que travaillée, quelle que soit l'échelle, par les multiples acteurs publics ou privés, y compris académiques, qui essaient de mettre en cohérence les principes sur lesquels s'appuyer pour fonder les actions. Comme on le fait à propos d'autres champs du savoir et de l'action, le recours au terme de pensée n'exclut nullement sa pluralité et les contradictions internes aux discours construits. Il n'exclut pas non plus les pratiques ou les outils mobilisés sur le terrain, car il ne fait qu'attirer l'attention sur la réflexivité qui les concerne.

On notera qu'en raison de l'optique qui est la nôtre dans ce livre, nous utiliserons parfois indifféremment les termes d'aménagement et de planification. Même s'il est clair que le second est plus général que le premier, en ce sens qu'il attire l'attention

sur les processus menant à une décision dans tout domaine de l'action humaine, son usage fréquent nous permet de rappeler que notre intérêt pour l'aménagement va à sa dimension planificatrice. Inversement, le terme d'aménagement rappelle que ce sont les aspects géographiques de la planification, c'est-à-dire territoriaux et environnementaux, qui nous intéressent. D'ailleurs, avec ou sans qualificatif (territorial, local, environnemental, urbain, rural, etc.), l'aménagement se trouve parfois désigné aussi par le mot même de planification (mais toujours avec des qualificatifs analogues), comme dans certains pays, notamment de langue anglaise, où c'est le seul terme employé possible (*town and country planning, urban and regional planning, environmental planning, etc.*). De là, et nous y reviendrons, l'intérêt de tirer tout particulièrement parti de l'expérience française de l'aménagement où, en quelque sorte, lui est explicitement consubstantielle la référence territoriale et environnementale. Nous reviendrons ainsi sur l'intérêt de tenir compte de cette imbrication de la pensée aménagiste avec les pensées planificatrice et géographique. Par ailleurs, nous avons souvent privilégié le terme de « moderniste » plutôt que celui de « moderne » pour insister sur l'acception restreinte qu'on lui a généralement donnée (comme « première modernité », ou modernité technique, inconsciente ou dédaigneuse des conséquences environnementales de l'action), le moderne pouvant renvoyer, de fait, à d'autres conceptions beaucoup plus nuancées de l'aménagement (Berdoulay & Soubeyran, 2000).

Ce qui nous intéresse, c'est de saisir la question de l'adaptation dans la dynamique de la pensée moderne, prise au sens large, c'est-à-dire confrontée à la question de l'émancipation humaine, et en particulier à l'arrachement des contraintes du milieu. Pensée aménagiste et pensée géographique se sont entrecroisées pour concevoir la possibilité de fabriquer des milieux aptes à émanciper, ou de comprendre comment la fabrication volontaire de milieux peut favoriser des comportements attendus. L'adaptation a pu constituer aussi bien un élément de contrainte que de soumission ou d'action émancipatrice.

Parce que l'injonction de l'adaptation est apparue récemment en aménagement après une longue éclipse, la question se pose

de savoir quelles nouveautés elle représente et quels antécédents les politiques actuelles charrient sans s'en rendre compte. Est-ce que l'adaptation au changement climatique, dans la façon dont elle se travaille au niveau théorique, peut donner naissance à un nouveau paradigme de la planification ?

Pour y répondre, l'exemple français sera souvent privilégié, sans velléité d'exhaustivité mais toujours en rapport avec les problématiques internationales (en recherche et action) et avec certaines expérimentations faites dans d'autres pays (déjà recueillies en partie dans Berdoulay & Soubeyran, 2015). Certes, le monde anglophone, en raison de son *leadership* dans les structures ou réseaux internationaux (par exemple le GIEC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) ainsi que dans l'édition et le développement de centres de production de connaissances sur cette thématique, a exercé un grand poids sur la façon de structurer la réflexion sur l'adaptation au changement climatique (Adger, Lorenzoni & O'Brien, 2009; Giddens, 2011; Hulme, 2009; Pelling, 2011; Smit, 1993; Urry, 2011). Mais la force de la contribution française à la pensée géographique et la longue tradition des politiques territoriales en France présentent l'avantage de bien ancrer dans les pratiques notre réflexion à propos de l'aménagement.

En France, c'est à partir de 2007, avec le processus de concertation nationale et les lois qui ont suivi (dites du « Grenelle de l'environnement »), que l'adaptation a surgi comme si elle se devait d'être une conception inédite de l'action, et la réponse à une situation elle-même inédite. Ce surgissement s'est produit dans un contexte d'épuisement de sens du développement durable, alors même que les motifs qui présidaient à la loi Voynet (ou LOADDT, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, de 1999) instauraient l'aménagement durable du territoire comme le bras armé d'une nouvelle vision du monde. Malgré de nombreuses initiatives aménagistes (des « plans d'aménagement et de développement durable » aux « agendas 21 locaux », en passant par les « plans de protection de l'atmosphère »), le développement durable se voyait en effet taxé de concept valise, s'épuisant dans le recyclage des pratiques

aménagistes habituelles. Face à cela, l'adaptation pouvait apparaître comme la notion apte à reproblématiser et à opérationnaliser le développement durable en aménagement. Elle l'était d'autant plus qu'elle pouvait se présenter comme une façon d'anticiper et de répondre au « scénario de l'inacceptable » (l'augmentation de plus de 2 °C de la température du globe prévue par le GIEC), rejoignant ainsi une façon bien ancrée de conceptualiser la prospective.

L'hypothèse de l'adaptation comme paradigme de l'aménagement est d'autant plus intéressante à explorer qu'elle semble contre-intuitive. En effet, depuis les années 1970, la question environnementale a par définition représenté le talon d'Achille de l'action planificatrice (ce par quoi un projet en vient à être contesté), mais aussi de la pensée planificatrice (dans la mesure où les questions d'impacts et de risques signent la perte de maîtrise du sens de l'action par le porteur du projet). Or, le changement climatique et l'adaptation comme réponse élèvent au carré les incertitudes et les difficultés auxquelles sont confrontés les aménageurs lorsqu'ils traitent des impacts et des risques. On pouvait donc croire que cette irruption de l'adaptation comme catégorie de l'action reliée au changement climatique allait achever de fragiliser la crédibilité de l'aménagement, d'autant plus que l'idéologie néolibérale, déjà forte dans les pays anglo-saxons, ne poussait pas vers la légitimité *a priori* de la planification. Or, tout se passe au contraire comme si l'adaptation au changement climatique pouvait être aussi l'occasion de refonder la pensée aménagiste. Mais comment et jusqu'à quel point ? N'y a-t-il pas des sentiers de dépendance que nous avons hérité ? Qu'est-ce qui se dessine entre recyclage et mutation des idées comme des pratiques ?