

MEMOIRE DE FIN DE MASTER EN POLITIQUES PUBLIQUES

Avril 2024

S'adapter au réchauffement climatique en France : une politique publique aux pieds d'argile

Alice Munoz--Guipouy

Mémoire dirigé par Charlotte Halpern
Second membre du jury : Olivier Borraz

Master en Politiques publiques
Spécialité Energy, environment and sustainability

1.	POURQUOI LIRE CE TRAVAIL DE RECHERCHE ?	4
1.1.	CONTRIBUTION A LA LITTERATURE ACADEMIQUE.....	4
1.2.	CONTRIBUTION AU DEBAT PUBLIC SUR LES POLITIQUES D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	4
2.	INTRODUCTION	6
2.1.	LE CAS DES RISQUES NATURELS LENTS	6
2.2.	LE PHENOMENE DE RGA : GENESE D'UN PROBLEME POLITIQUE	7
2.3.	LA GESTION DES RISQUES NATURELS EN FRANCE ET LE REGIME CAT NAT.....	10
2.4.	PENSER L'ADAPTATION, OU LA « CLIMATISATION » DES POLITIQUES PUBLIQUES	11
2.5.	PERIMETRE ET CHOIX D'ANALYSE : APPORTS DE LA GEOGRAPHIE ET DE LA SOCIOLOGIE POLITIQUE.....	12
2.6.	HYPOTHESES DE RECHERCHE	13
2.7.	PRINCIPALES CONCLUSIONS	14
3.	THEORIE ET ETAT DES CONNAISSANCES INTERDISCIPLINAIRES	15
3.1.	DEFINITIONS ET CONCEPTS	15
3.2.	ETAT DE L'ART INTERDISCIPLINAIRE	16
4.	DONNEES ET METHODOLOGIE	19
4.1.	METHODOLOGIE	19
4.2.	DONNEES	20
5.	LES RESULTATS	21
5.1.	LA CLIMATISATION DE LA POLITIQUE DE GESTION DU RISQUE DE RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES : D'UNE CARACTERISATION COMME CATASTROPHE NATURELLE A UN ENJEU D'ADAPTATION	21
5.2.	MALGRE DES RESISTANCES ET DE FAIBLES AMBITIONS D'ADAPTATION, CETTE CLIMATISATION EST LE VECTEUR DE MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE DU POINT DE VUE DE SES ECHELLES SPATIALES ET TEMPORELLES ET DE SES INSTRUMENTS.	35
5.3.	L'ADAPTATION AU PHENOMENE DE RETRAIT-GONFLEMENT DES ARGILES A LA RECHERCHE D'UNE MISE EN ŒUVRE LOCALE : REPENSER LE LIEN AU TERRITOIRE ET LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	47
6.	LIMITES ET DISCUSSION	60
7.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	61
8.	LISTE DES ABREVIATIONS	65
9.	BIBLIOGRAPHIE	66
10.	ANNEXES	74

Remerciements

Je tiens à témoigner ma sincère gratitude à ma directrice de mémoire, Charlotte Halpern, pour son encadrement, sa patience et sa confiance tout au long de ce travail de recherche. Son expertise en politiques climatiques a été déterminante pour aboutir à cet objet original et transversal. De même, je tiens à remercier Olivier Borraz pour sa participation au jury de ce mémoire et ses retours éclairants sur les tensions sociologiques et politiques autour du phénomène de retrait-gonflement des argiles.

Mes remerciements vont également à l'équipe pédagogique de l'option Mémoire, Mme Castiglioni et Mme Damoiseau, ainsi qu'à M. Krizik, responsable de la spécialité Energy & Environment, pour leur soutien sans faille et leur disponibilité.

Enfin, j'ai une pensée chaleureuse pour mes camarades, famille et amis, ainsi que ma tutrice M. Reghezza, pour leurs encouragements et pour tous les beaux moments partagés depuis le début de mes études.

1. POURQUOI LIRE CE TRAVAIL DE RECHERCHE ?

1.1. Contribution à la littérature académique

Ce mémoire aborde de manière inédite la question de l'Etat face aux risques naturels lents, en prenant pour focale la gestion du phénomène de retrait-gonflement des argiles, dit « RGA » ou risque sécheresse. Les risques naturels lents sont des objets socio-environnementaux singuliers mais éclairants pour l'analyse de l'action publique. En effet, ils échappent à la plupart des critères scientifiques ou administratifs de la catastrophe, que sont un **caractère soudain, imprévisible, massif, et irrésistible**. Pourtant, par leur étendue géographique, le volume des populations vulnérables, leur répétition voire aggravation dans le temps long, ainsi que par la gravité des dommages causés (submersion des littoraux, fissuration de l'habitat...), ils constituent les principales causes de sinistralité aujourd'hui en France, en sinistrés et en coût. Alors que la littérature scientifique converge sur l'augmentation considérable de leurs dommages au fil du XXIème siècle, ils apparaissent dès lors comme un enjeu incontournable pour les pouvoirs publics, tant sur le plan de la réponse aux sinistrés que sur la manière dont l'administration elle-même réorganise son fonctionnement pour y répondre et interagit avec les acteurs locaux.

En dépit de ces enjeux, les risques naturels lents n'ont été que très peu traités par les sciences humaines. La littérature géographique, sociologique ou politique s'est en effet surtout concentrée jusqu'à présent sur l'étude de la réponse des sociétés face aux catastrophes (Revet et Langumier, 2013) ou sur des aléas plus spectaculaires et médiatisés comme le recul du trait de côte (Rocle, 2017). Le phénomène de RGA n'a jamais fait l'objet d'un questionnement propre en dehors des sciences géotechniques et assurantielles. Ce travail propose ainsi la première analyse croisant la géographie et la sociologie de l'action publique pour comprendre quelles sont les implications territoriales et de mutation de l'action publique des politiques engagées pour y répondre. Il mobilise à ce titre une grille de lecture autour du concept de « climatisation » de l'action publique, qui renvoie à la dynamique de pénétration de l'enjeu climatique parmi les politiques existantes en vue d'une gouvernance mieux intégrée (Hrabanski et Montouroy, 2022) et territorialisée (Rieu, 2022). D'autre part, la massification actuelle et attendue de ces phénomènes sous l'effet du changement climatique nous permet de resituer cette question dans un mouvement plus vaste de normalisation du risque climatique comme une nouvelle donnée incontournable de l'Anthropocène (Crutzen, 2002), en particulier pour les décideurs.

1.2. Contribution au débat public sur les politiques d'adaptation au changement climatique

Ce travail de recherche intervient dans un contexte de **très forte production institutionnelle** sur les questions d'adaptation et d'assurabilité des risques découlant du dérèglement climatique, dans les suites de l'AR6 du GIEC qui y consacre un volume dédié (IPCC, 2023). En 2019, les sénateurs Ronan Dantec et Jean-Yves Roux ont notamment publié un [rapport](#) sur

l'adaptation de la France, intitulé « *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée* ». Le troisième [rapport annuel](#) du Haut Conseil pour le Climat, publié en 2021, a lui aussi consacré un chapitre complet à la question de l'adaptation, exhortant à passer à la vitesse supérieure et prévenir les risques de mal-adaptation (Haut Conseil pour le Climat, 2021).

La question de la prévention et de l'assurabilité des catastrophes naturelles a également fait l'objet d'une attention particulière ces cinq dernières années. Le phénomène de RGA a été placé au centre de cette documentation et sur le devant de la scène parlementaire, à l'initiative successive de différents acteurs institutionnels. **On recense au moins sept rapports sur ce seul sujet entre 2018 et aujourd'hui**, le plus reconnu étant celui de la Cour des Comptes en 2022 à la suite d'une saisine par la mission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. **Il faut souligner et s'interroger sur la concomitance d'une telle production**, provenant d'acteurs au positionnement politique ou institutionnel très différent, qui témoigne d'un point de bascule net dans le traitement politique du phénomène. Ce mémoire vise à prendre du recul sur cette production et à questionner le phénomène de RGA sous ses angles les moins étudiés par la littérature, c'est-à-dire géographique et socio-politique. **Il interroge le processus par lequel le changement climatique rend inévitable un redimensionnement des politiques de gestion des risques naturels, pour en faire finalement des politiques d'adaptation.** Il formule des recommandations finales pour l'élaboration d'une politique d'adaptation au RGA intégrée, juste et territorialisée.

2. INTRODUCTION

2.1. Le cas des risques naturels lents

Alors qu'ils sont aujourd'hui majoritairement régis par le dispositif Catastrophe Naturelle dit « Cat Nat », les risques naturels sont des témoins instructifs du glissement qui commence à s'opérer dans les politiques publiques, d'une logique curative vers une logique d'adaptation. **Cette reformulation du problème à la lumière du climat produit des effets d'une part sur l'objet à traiter et la manière dont il est défini, et d'autre part sur la réponse des acteurs publics**, dans ses outils, sa dimension collaborative, sa temporalité, sa centralisation géographique, ainsi que sa finalité. Là où la vision assurantielle regarde les risques naturels comme des anomalies statistiques imprévisibles et répond par une indemnisation curative, la vision adaptative permet de les traiter comme une dynamique de fond résultant directement du changement climatique, sur laquelle il est possible d'agir ex ante, et dirige l'essentiel de ses efforts en vue d'éviter les dommages. La « chance » des risques naturels lents est de suivre une cinétique qui laisse à l'action publique une marge de manœuvre pour s'y préparer.

Un tel renversement est d'autant plus nécessaire que la pérennité des régimes actuels d'indemnisation des risques naturels est menacée par leur multiplication et intensification sous l'effet du dérèglement climatique. Toutefois, cette saturation confirme surtout la caractérisation imparfaite de ces phénomènes par les experts et les pouvoirs publics : **les risques naturels lents tels que la sécheresse géotechnique (RGA) et l'élévation du niveau de la mer sont-ils vraiment des catastrophes naturelles ?** Si la crainte qu'ils fassent l'objet de défaillances du marché assurantiel a pu justifier l'approche indemnitaire qui a prévalu depuis la mise au point du régime Cat Nat, à un temps où elle concernait un nombre limité de sinistres, la généralisation des dommages à venir dans le temps et sur l'ensemble du territoire appelle trois constats : d'une part, cette approche devient obsolète et saturée d'un point de vue financier, géographique et administratif. D'autre part, elle traduit une difficulté des pouvoirs publics à caractériser correctement ces phénomènes comme des phénomènes climatiques, qui ne relèvent plus d'un aléa ponctuel, imprévisible et irrésistible (*au sens de « hazard »*) mais bien d'une tendance haussière continue qui est généralisée et cartographiée. Dès lors, les instruments palliatifs ne peuvent être en mesure de résoudre le problème ciblé (ici, la sûreté de l'habitat individuel). Enfin, les principaux obstacles ou alibis à l'action que sont l'incertitude scientifique et la faible marge de temps disponible pour agir sont de fait quasiment exclus dans le cas des risques lents, bien documentés.

Le cas du RGA est particulièrement éclairant pour analyser cette mutation. Ce phénomène est relativement méconnu mais il représente pourtant la seconde sinistralité en France au titre du régime de catastrophes naturelles. Initialement appréhendé dans les années 1980 comme un aléa imprévisible susceptible d'être évité par les assureurs, il a été intégré en 1989 au régime national d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « Cat Nat ». Aujourd'hui, il est progressivement regardé par les scientifiques et les pouvoirs publics comme un enjeu d'adaptation au changement climatique.

2.2. Le phénomène de RGA : genèse d'un problème politique

On parle habituellement, de façon indistincte, de « risque RGA », de « risque sécheresse », de « sécheresse géotechnique » ou de « tassement différencié des sols ». Il convient de le distinguer des sécheresses agricoles, qui font l'objet d'un dispositif de reconnaissance propre. Les terrains argileux superficiels se « rétractent » lors des périodes de sécheresse (phénomène de « retrait ») et gonflent au retour des pluies lorsqu'ils sont de nouveau hydratés (phénomène de « gonflement ») à la manière des éponges. C'est la succession d'épisodes de sécheresse et de ré-humidification des sols, et non la sécheresse seule qui cause le phénomène. Cette alternance peut entraîner des dégâts sur les constructions, comme une fissuration des structures, un décollement de bâtiments annexes, une fissuration de dallages et des cloisons, qui peuvent rendre la maison inhabitable (voir figure 1, Cour des Comptes, 2022). Les dégâts peuvent être immédiats et apparaître dans les semaines qui suivent une sécheresse, ou au contraire, se révéler au bout de plusieurs mois, et même des années après une nouvelle occurrence.

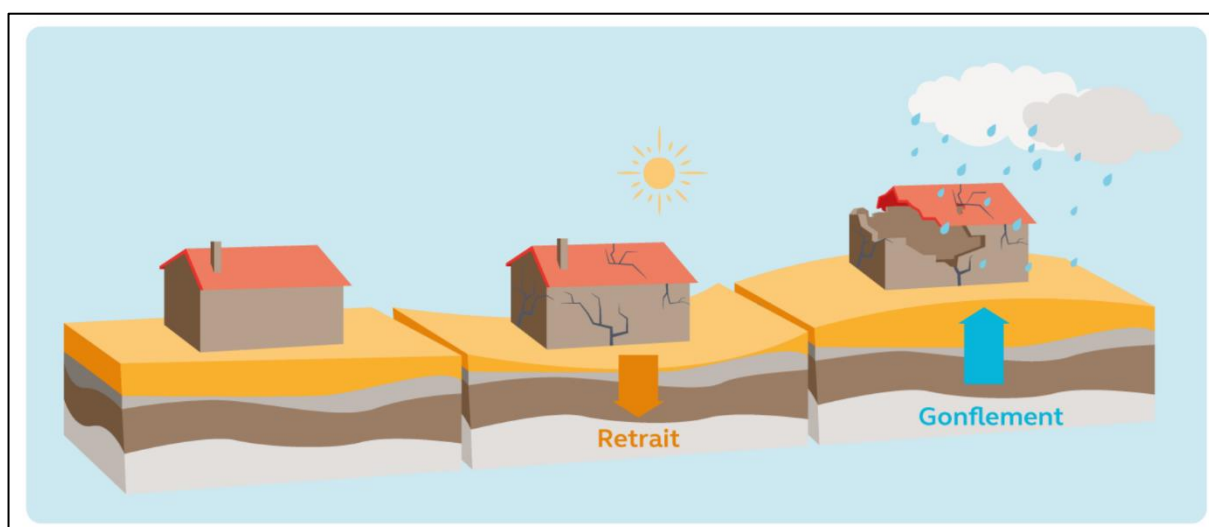


Figure 1 : Fonctionnement du retrait-gonflement des sols argileux (Cour des Comptes, 2022)

Le phénomène de RGA est observé par les scientifiques depuis les années 1950 : ses dommages ont notamment été identifiés à l'occasion des sécheresses de 1976, puis 1989, 1990 et surtout celle de 2003. Il touche l'ensemble du territoire national : toutes les régions ont déjà au moins une fois fait l'objet d'une reconnaissance Cat Nat sécheresse, mais certaines sont historiquement plus touchées, comme l'Île-de-France, l'Occitanie, la région PACA ou la Nouvelle-Aquitaine. Le CGDD a estimé dans sa dernière cartographie de 2021 à **10,4 millions (soit 54 %) le nombre de maisons individuelles construites en zones d'exposition forte ou moyenne** (CGDD, 2021), sur les 19,2 millions de maisons individuelles en France (Voir figure 2). Les constructions les plus vulnérables sont les maisons individuelles dont la structure légère, peu rigide, ainsi que les fondations souvent superficielles ne peuvent supporter les distorsions générées par le mouvement du terrain.

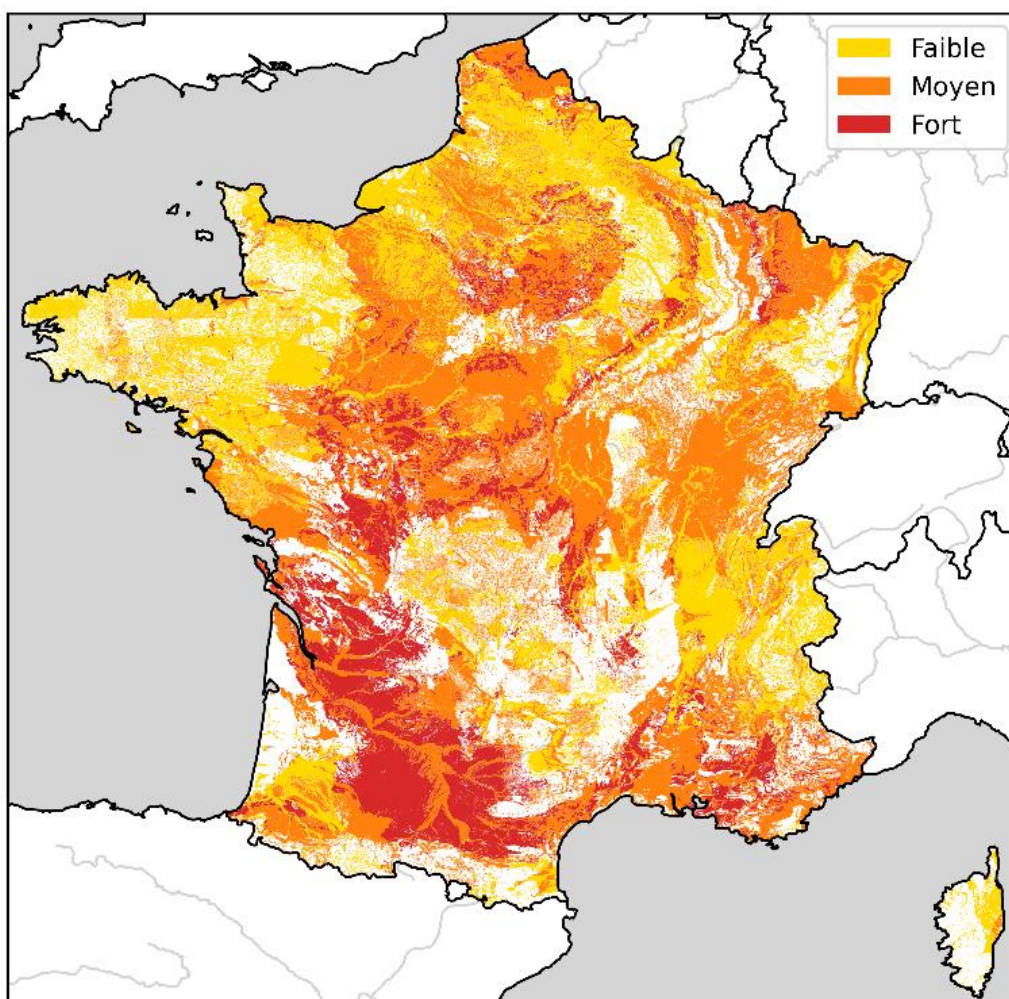


Figure 2: Cartographie de l'aléa RGA en France, A. Munoz--Guipouy, d'après Géorisques.fr et BRGM (2019)

En moyenne, France Assureurs, anciennement Fédération française de l'assurance, recense près de 30 000 sinistres par an, pour un coût moyen par sinistre estimé à 16 300 €, soit le plus élevé parmi les garanties « dommages » (*ibid*). Mais depuis la fin des années 2010, le nombre de sinistres s'est considérablement accru. Avec un coût cumulé de 15,2 Mds€ (soit 475 M€/an) **entre 1982 et 2020, il représente 37 % de la sinistralité Cat Nat sur cette période**, et jusqu'à 89 % certaines années. En moyenne depuis 1989, 1 639 communes font chaque année l'objet d'un arrêté de reconnaissance au titre du RGA. Malgré la connaissance des conséquences du phénomène sur l'habitat, celui-ci n'a été accompagné « *d'aucune politique de prévention efficace jusqu'à la loi ELAN de 2018* » (Cour des comptes, 2022, p.7).

La politique publique déployée par les pouvoirs publics pour traiter le RGA comprend jusqu'ici deux volets principaux : la prévention de la survenance des conséquences sur le bâti, et l'indemnisation. La prévention repose sur des mesures majoritairement connues qui doivent être mises en œuvre au moment de la construction ou, après celle-ci, sur des mesures correctrices portant sur l'environnement de l'habitation individuelle (annexes 1 & 2).

L'indemnisation repose quant à elle sur l'intégration des dommages dans le régime des catastrophes naturelles (Figure 3). Ces deux volets sont interdépendants : une prévention volontariste et planifiée doit permettre de limiter le nombre et le montant des dommages indemnisés. A l'inverse, le choix d'une indemnisation généreuse peut bloquer le signal-prix du sinistre et dissuader de mettre en œuvre des mesures de prévention efficaces. L'enjeu pour les pouvoirs publics est donc de concevoir des mesures de prévention à mêmes de réguler les indemnisations consenties aux victimes, alors que celles-ci sont amenées à s'accroître sous l'effet du changement climatique.

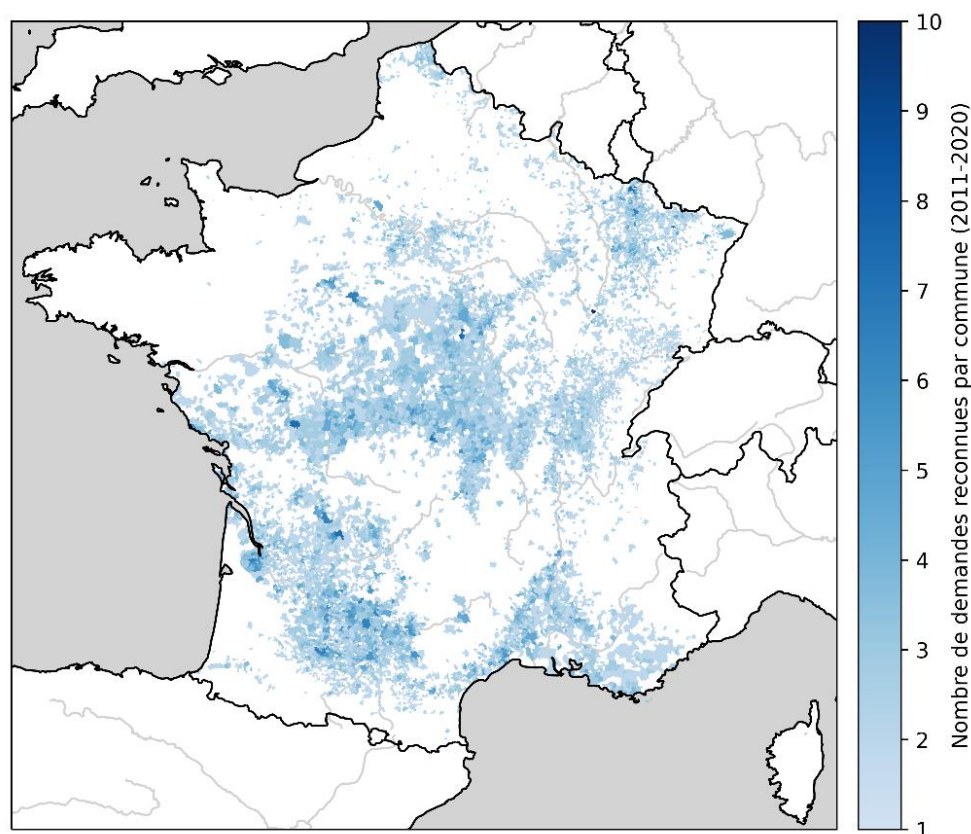


Figure 3: Cartographie des communes reconnues Cat Nat au moins une fois (2011-2020), A. Munoz--Guipouy

Le phénomène de RGA est dès lors une opportunité remarquable pour analyser la fabrique des politiques d'adaptation. Outre le critère d'incertitude scientifique, il invalide la plupart des freins qui entravent habituellement les politiques environnementales : il ne s'agit ni d'un enjeu industriel susceptible de désorganiser une filière économique, ni de la qualité d'un bien ou d'un milieu comme pour les pollutions ou pour les déchets. Il n'appelle pas de changement radical des comportements individuels et collectifs comme c'est le cas pour la réduction des émissions et la transition énergétique, ni ne sert de support à une lutte morale comme pour les enjeux écologiques. Il oblige également les pouvoirs publics à penser l'adaptation sur un temps long, dans la mesure où contrairement aux catastrophes, circonscrites dans le temps et sur un territoire, le RGA ne laisse pas espérer de « retour à la normale ».

2.3. La gestion des risques naturels en France et le régime Cat Nat

Afin de pallier le caractère « inassurable » de certains risques naturels majeurs par les contrats d'assurance privés, le législateur a adopté, le 13 juillet 1982, une loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Elle consacre les principes d'obligation d'assurance et de solidarité nationale, garantissant à chacun d'être assuré sans risque d'exclusion ou d'antisélection (Cazaux et al., p.3). Elle fait écho au préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 qui proclame dans son alinéa 12 « *la solidarité et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des calamités nationales* » et qui renouvelle le paradigme hérité du milieu du XIX^{ème} siècle selon lequel la gestion des risques et catastrophe relève du monopole de l'Etat central. Le financement de ce dispositif repose sur le prélèvement d'une prime additionnelle (surprime) au taux unique de 12%, payée par tout assuré à son assureur privé quelle que soit son exposition, dès lors qu'il souscrit à un contrat d'assurance de dommages aux biens. Aujourd'hui, 98 % de la population française est assurée contre les catastrophes naturelles à un coût modeste, un des meilleurs taux de couverture au monde.

Le régime Cat Nat est un système d'assurance « mixte » associant les sociétés d'assurance aux pouvoirs publics. La caisse centrale de réassurance (CCR) joue un rôle central dans cette procédure. En effet, l'État garantit une réassurance illimitée à la CCR qui la propose elle-même aux sociétés d'assurances. En contrepartie, la CCR lui verse 10,8 % des primes qui lui sont cédées par les assureurs à partir de la surprime de 12% payée par tout assuré. La procédure de reconnaissance, très centralisée, est souvent critiquée pour son opacité et sa lourdeur administrative (Figure 4).



Figure 4: Fonctionnement du régime Cat Nat, Bidan et Cohignac, 2017

2.4. Penser l'adaptation, ou la « climatisation » des politiques publiques

Sous l'effet du changement climatique et d'une montée en puissance générale du thème de l'adaptation dans le paysage politique international et national, les phénomènes lents comme le RGA tendent à déborder du cadre de la gestion des risques naturels et à être réinvestis de manière croissante par les pouvoirs publics au prisme de l'adaptation. Cette approche consiste, selon une formule percutante, à « éviter l'ingérable » et à « gérer l'inévitable » (Nicol, 2024). L'objectif est de se préparer à l'imprévisible dans une conception élargie des risques environnementaux, économiques, technologiques, sanitaires et sociaux de l'Anthropocène (Bourg, 2013). En France, l'adaptation atteint les plus hauts niveaux institutionnels avec notamment la création d'un Secrétariat général à l'adaptation (SGPE) en 2022 dont elle est un mandat majeur, ou encore le rapport annuel 2024 de la Cour des Comptes qui lui est consacré.

Du reste, la révolution copernicienne de l'adaptation n'a pas encore eu lieu, ni dans le monde, ni en France. Comme le soulignent Depouès, Dolques et Nicol (2022) dans un rapport d'I4CE intitulé « *Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France* », l'adaptation a souvent été menée au lendemain d'événements météorologiques violents, de manière expérimentale, partielle, ou sans être accompagnée de ressources spécifiques, conduisant à des évolutions « *à la marge* » malheureusement pas à la hauteur des enjeux ou même à la vitesse des phénomènes climatiques qu'elles ciblent. Pour l'heure, l'adaptation n'échappe pas à la temporalité réactive qui caractérise souvent la mobilisation des acteurs publics dans le cadre des politiques environnementales (Lascoumes, 2022 ; Sfez, 2010), Pourtant, les enjeux d'adaptation nécessitent particulièrement prévention, anticipation et transversalité. La prévention exige de mobiliser autour de l'invisible et du lointain, et se heurte de fait à une inertie plus forte, pour la société mais aussi pour l'administration elle-même. A cela s'ajoutent des biais de préférence pour le présent et une pression politique plus faible, à tous les niveaux. Dans le cas français par exemple, l'adaptation peut entrer en concurrence avec un agenda politique marqué par l'atténuation et la transition énergétique, des chantiers sur lesquels l'Etat s'est vu condamné à plusieurs reprises par la justice et au sujet desquels il rend des comptes à ses pairs dans le cadre des négociations internationales climatiques (COP) par le biais du mécanisme de l'Accord de Paris.

La manifestation croissante des dérèglements climatiques (Xynthia (2010), tempête Alex dans la vallée de la Roya (2020)...) renforce au demeurant le cadrage des risques naturels par le climat. Stefan C. Aykut en a tiré le concept de climatisation, qui désigne le processus par lequel le climat pénètre de manière intégrée et normalisée le champ de politiques existantes. Il devient « *un enjeu politique de premier plan et une thématique transversale, qui irrigue les débats sociétaux, stimule des activités de recherche et provoque des repositionnements d'acteurs dans des domaines très variés* » (Aykut, 2020). La notion de « climatisation », principalement forgée pour étudier la gouvernance internationale du climat (Aykut, Dahan, 2014), demeure peu employée pour comprendre ce qui se joue au niveau national comme au niveau local, en particulier dans le champ de l'analyse des politiques publiques (Hrabanski et Montouroy, 2019). Elle est en effet très éclairante et heuristique pour rendre compte de positionnements narratifs, mais a moins été mobilisée pour examiner les changements effectifs de l'action

publique climatique. « Dans le même temps, de nombreux travaux récents ont pointé, le plus souvent sans utiliser la notion, le mouvement de « climatisation » de l'action publique locale et se sont attachés à en décrypter les moteurs et les obstacles principalement dans le domaine de la transition énergétique » (Rieu, 2022, p.77). La climatisation a été étudiée pour de nombreuses politiques thématiques (transition énergétique, défense, aménagement littoral, agriculture...) mais pas encore dans le cas du RGA. **Nous formulons l'hypothèse que le glissement de la politique du RGA de la gestion des risques naturels vers l'adaptation est une manifestation de climatisation des politiques publiques.**

2.5. Périmètre et choix d'analyse : apports de la géographie et de la sociologie politique

Ce travail se concentre sur le phénomène de RGA à l'échelle du territoire métropolitain, sans exclure toutefois les outre-mer qui sont également concernés du fait de leur géologie (Guadeloupe et Martinique). L'analyse remonte jusqu'en 1989, date à laquelle le RGA fait son entrée parmi les risques assurés Cat Nat, et se projette à moyen terme sur les options de réforme du dispositif.

Elle met en œuvre une approche interdisciplinaire, avec un accent particulier sur la géographie et les sciences politiques. En tant que science de l'espace, la géographie est essentielle pour comprendre le phénomène de RGA dans la matérialité de ses manifestations sur le territoire. Elle l'est également pour comprendre dans quelle mesure le changement climatique est amené à progressivement toucher la totalité du territoire, et pour étudier le comportement social et politique de zones jusqu'alors épargnées, par comparaison avec d'autres zones déjà régulièrement marquées. La géographie a en effet régulièrement démontré comment le changement climatique recompose le lien Etat/territoires (Roche, 2017, Reghezza, 2023). Elle permet d'éclairer le RGA comme un fait spatial invisibilisé du fait de son caractère périurbain et rural. Elle l'est enfin pour décomposer les différents maillons de la politique publique, dans un contexte de décentralisation qui devrait ouvrir davantage d'autonomie et de responsabilités à l'échelon local. La géographie permet en outre d'appréhender l'objet « sol » dans toute son épaisseur et sa stratification, invisible au-delà de sa couche superficielle, turbulent dans ses comportements hydro-mécaniques, échappant aux délimitations administratives, et de fait complexe à gouverner.

La sociologie de l'action publique permet quand à elle de décrypter les freins organisationnels et symboliques liés à la conception du rôle de l'Etat et des collectivités territoriales qui entravent le déploiement d'une politique d'adaptation. Elle est d'autant plus précieuse que des rationalités économiques encouragent une réforme plus décentralisée du processus d'indemnisation actuel et à un rééquilibrage de l'effort vers l'adaptation et nous amènent donc à examiner des points de blocage d'une autre logique. Elle permet *in fine* de normaliser la réorganisation de l'appareil administratif vis-à-vis du climat comme une facette du principe constitutionnel de mutabilité de l'action publique (Lois de Rolland).

Enfin, plusieurs angles de traitement mériteraient leur développement propre et seront laissés de côté, notamment la sociologie politique de la contestation des refus d'indemnisation, et la récupération politique (au sens de *politics*) du RGA auprès des partis.

2.6. Hypothèses de recherche

Ce travail cherche à étudier dans quelle mesure la requalification du phénomène de retrait-gonflement des argiles au prisme de l'adaptation se traduit par la mise en œuvre effective d'une politique d'adaptation au changement climatique. Il fait l'hypothèse principale que cette évolution **résulte d'une dynamique de climatisation de l'action publique, entendue comme la force d'intégration et de normalisation du climat dans des politiques existantes**, ici, celle de gestion des risques naturels mais aussi du bâtiment. Afin de vérifier cette hypothèse, nous étudions trois marqueurs possibles de cette climatisation :

- le cadrage de la politique, le contexte et les acteurs de sa mise à l'agenda,
- les instruments de l'action publique, leur temporalité et le degré d'adaptation visé,
- la recomposition du lien au territoire, par la gouvernance, de nouvelles formes d'expertise et de responsabilités locales.

Ce travail propose donc le concept de climatisation comme grille de lecture d'une mutation normalisée de l'action publique face à un des risques de l'Anthropocène. Il cherche à caractériser les difficultés qui se posent aux pouvoirs publics pour concevoir des politiques préventives, et plus seulement réactives, et mettre ainsi en œuvre l'adaptation sur l'ensemble du territoire. Le degré d'effectivité et d'aboutissement de l'adaptation, qui s'échelonne d'un ajustement réactif à une adaptation transformationnelle (Pelling, 2011 et Van Gameren et al, 2014, annexe 7) renseigne de fait sur l'intensité de la dynamique de climatisation, et réciproquement. Du fait d'une approche géographique, nous proposons d'ajouter de manière inédite parmi les marqueurs de la climatisation la notion de dimensionnement, de mise à l'échelle temporelle et spatiale de l'aléa majoré par le climat. Elle renvoie à la matérialité et aux volumes des dommages et des transitions qui nécessitent pour être pris en charge une action de masse des pouvoirs publics, comme pour la rénovation énergétique. **On peut considérer qu'une politique est « climatisée » quand elle est dimensionnée à l'échelle temporelle et spatiale de l'aléa vis-à-vis duquel elle cherche à s'adapter, qu'elle met en œuvre des instruments de prévision, de prévention et d'accompagnement des populations à même d'atteindre l'adaptation transformationnelle, et qu'elle est déclinée localement *selon* et *par* les territoires concernés par l'aléa.**

Dans les discours et les instruments d'action publique, de nombreux éléments accréditent la thèse de la climatisation de la gestion du risque RGA. Cependant, l'inertie dans les rouages de l'action publique qui ont vocation à mettre en œuvre ce changement d'échelle, d'instruments et de logique, ainsi que le caractère très récent de ce renversement, expliquent en partie que cette mutation n'en est aujourd'hui qu'à ses débuts.

2.7. Principales conclusions

Nous mettons en évidence que la dynamique de climatisation opère effectivement une refonte de la prise en charge de l'aléa de retrait-gonflement des argiles, d'une approche par le risque naturel à une approche par l'adaptation au changement climatique. Les conséquences de cette évolution sont une politique redimensionnée à l'échelle de l'aléa dans le territoire et dans le temps, qui a vocation à privilégier et accompagner la prévention via de nouveaux outils de prospective et d'autres inspirés de l'atténuation, et dont le lien au territoire est raccourci. L'intégration et la normalisation de l'enjeu climatique dans cette politique apparaît comme la variable principale de cette mutation, soit directement, en faisant déborder le régime antérieur, soit indirectement, en donnant une légitimité supplémentaire à l'action régaliennne de l'Etat. Le changement climatique, par le changement d'échelle des sinistres qu'il occasionne, tient lieu de « focusing event » (J. Kingdon, 1984) dans la mise à l'agenda de la politique.

Pour autant, nous montrons que l'adaptation du bâti au climat n'est pas nécessairement l'enjeu principal de la réforme en cours du RGA. Elle est plutôt le moyen d'un objectif de réduction des coûts de l'indemnisation. Nous identifions ensuite que des résistances ou rigidités de nature organisationnelle des pouvoirs publics français et d'ordre économique ont freiné depuis l'origine la prévention du RGA, et perdurent aujourd'hui. Il faudra attendre le PNACC 3 pour savoir dans quelle mesure la politique du RGA disposera bientôt ou pas d'objectifs quantifiés, mis en calendriers et spatialisés permettant de passer d'un ajustement réactif à l'adaptation transformationnelle. Pour autant, nous observons déjà des mutations significatives dans les échelles spatiales et temporelles de l'action publique au prisme du climat, qui s'est notamment récemment dotée d'une première trajectoire de référence d'adaptation au changement climatique (TRAAC). Il en va de même pour ses instruments (existants ou émanant des recommandations de notre corpus), à la fois diversifiés et originalement inspirés des politiques d'atténuation, dans une logique de circulation et de capitalisation des acquis de la transition.

Enfin, nous descendons d'échelle et montrons que le lien au territoire met lui aussi au jour des recompositions qui confirment une dynamique de climatisation. Le centre de gravité de la gouvernance du RGA tend à se déplacer relativement vers les territoires et leur collectivité, même si ce cadre demeure encore très flou. C'est sans doute l'accès à l'expertise qui traduit le plus une forme de prise en main par les acteurs locaux de la connaissance climatique, tant dans les indicateurs que dans les outils de visualisation du risque, de plus en plus holistiques et pratiques. Cette connaissance doit encore être connectée aux choix d'aménagement, car c'est à l'échelle locale que se joue l'articulation de la prévention du RGA avec d'autres actions de la transition, parfois contradictoires, et qui présentent un enjeu de mal-adaptation. Plus largement, nous clôturons cette démonstration par une réflexion autour du rôle renouvelé des pouvoirs publics face aux risques croisés et aux incertitudes de l'Anthropocène.

3. THEORIE ET ETAT DES CONNAISSANCES INTERDISCIPLINAIRES

3.1. Définitions et concepts

La gestion du risque RGA prend tout d'abord ses sources dans l'idée issue de la controverse sur le séisme de Lisbonne de 1755 selon laquelle la répartition des hommes est susceptible d'accroître leur vulnérabilité face aux catastrophes naturelles, et partant, qu'ils peuvent agir dessus. Elle a donné naissance au concept global de « gestion des risques de catastrophes » ou « *Disaster Risk Governance* », défini par l'ONU dans le cadre de la stratégie internationale pour la prévention des catastrophes comme « *Le système d'institutions, de mécanismes, de cadres politiques et juridiques et d'autres dispositions visant à orienter, coordonner et superviser la réduction des risques de catastrophes et les domaines politiques connexes* » (UN-DRR, 2017). Techniquement parlant, le risque se définit comme la rencontre d'un aléa avec une vulnérabilité. Dans notre cas, l'aléa résulte de la présence de couches argileuses superficielles combinées à une variable climatique, et la vulnérabilité tient essentiellement de la construction d'une maison aux fondations peu profondes et de son ancienneté. La réalisation de cette rencontre est susceptible d'engendrer des dommages.

En France, la politique publique de prévention des risques naturels se caractérise par trois types d'interventions : « *agir d'abord sur les aléas par le recours à l'ingénierie pour réaliser des ouvrages de protection, réduire ensuite la vulnérabilité des territoires en limitant par des actions réglementaires l'exposition de nouveaux enjeux ou la réduction de ceux existants, promouvoir enfin la « culture du risque » auprès de l'ensemble des acteurs et des populations concernées.* » (Langumier, 2013, p. 154). Elle est historiquement prise en charge par l'Etat central dans l'idée d'une mission régaliennne et d'un Etat Providence (Hassenteufel, 2011). La vulnérabilité s'entend elle comme un état dont un individu ou un groupe fait l'expérience. Mais sa perception peut être en dissonance avec l'exposition réelle, et s'accompagner ou non d'une décision d'adaptation (Guillard, 2020). La résilience est un concept issu de la physique fondamentale puis de la psychologie et désigne la capacité d'un système à absorber les chocs et retrouver son état d'origine.

Les politiques d'adaptation au changement climatique sont définies par le GIEC comme « *l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques* » (IPCC, 2001). Pelling (2011) distingue divers degrés et types d'adaptation, de l'ajustement réactif à l'adaptation transformationnelle en passant par l'adaptation-transition, l'adaptation anticipée et réactive, l'adaptation publique et privée, et l'adaptation autonome et planifiée. L'adaptation est donc à la fois un résultat et le processus conduisant à ce résultat. Pour Magnan et Le Treut (2013), s'adapter suppose, d'une part, de maintenir ou renforcer sa résilience face à des perturbations actuelles et, d'autre part, d'être capable de se projeter sur le long terme. En France, l'adaptation a été institutionnalisée puis déclinée jusqu'à l'échelle des collectivités territoriales à la faveur de la décentralisation et de la loi Grenelle II de 2010 qui a inscrit l'obligation d'inclure un volet adaptation dans les divers outils de planification

territoriale (Marquet et Salles, 2014). Dès lors, un renouvellement des dispositifs de gestion des risques intégrant la problématique climatique s'est opéré (Richard, 2014).

On peut enfin rattacher notre objet d'étude à la dynamique de climatisation de l'action publique, un néologisme qui désigne le processus par lequel un problème d'un champ générique de l'action publique est désormais traité à la lumière du changement climatique, et aussi par lequel une problématique climatique cesse d'être traitée comme une question exclusivement environnementale pour intégrer un agenda politique décloisonné (Hrabanski et Montouroy, 2022). Cette mise en politique de plus en plus intégrée et multisectorielle encourage le déploiement de solutions préventives, mais se heurte à des inerties à chaque maillon de la politique publique. Etudier l'hypothèse d'une climatisation de l'action publique permet de poser la question : « *qu'est-ce que le changement climatique fait à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ?* ». Ici, la politique existante concerne principalement la gestion des risques naturels et de l'aménagement et secondairement, celle de la construction.

Pour analyser ce processus, nous mobilisons le concept de mutation de l'action publique : il s'agit de saisir les évolutions traversées et orchestrées non seulement par l'État central (directions et ministères) mais aussi à sa base dans les services déconcentrés, où se joue le dernier kilomètre de la politique publique, afin de répondre à un nouveau problème public. Hassenteufel (2011, annexes 3 & 4) propose un cadre d'analyse de ce changement par les instruments, les acteurs, les orientations et les cadres d'interactions. La mutation que nous décrivons est celle de la transformation d'une politique du risque naturel en une politique d'adaptation.

3.2. Etat de l'art interdisciplinaire

La littérature a largement couvert la gestion des risques naturels, des mutations de l'action publique ou encore celle de l'adaptation. Les sciences humaines ne se sont cependant jamais intéressées au retrait-gonflement des argiles en tant que tel et en tant que problème public.

Initialement, c'est l'étude du RGA par la microéconomie qui explique comment ce phénomène a fait l'objet d'un traitement assurantiel par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1980. Son intégration en 1989 au régime « Cat Nat », vise à pallier une défaillance du marché de l'assurance. Comme l'expliquent Cazaux et al. (2019, p. 3) dans une étude de l'aléa côtier, « *selon les principes assurantiels, un risque n'est assurable que si l'événement générateur du préjudice est aléatoire (se prête au calcul de probabilité d'occurrence), modélisable en fréquence et en intensité, et mutualisable. C'est-à-dire que l'indemnisation d'un assuré sinistré est compensée par l'ensemble des primes acquittées par les autres assurés d'un même portefeuille de clients, composé d'une multitude de contrats d'assurance indépendants entre eux. De ce fait, en raison de leur concentration sur un espace géographique restreint, de l'importance des dommages potentiels qu'ils peuvent provoquer et du niveau très élevé des primes qui devraient nécessairement en résulter, les catastrophes naturelles sont exclues des dispositifs assurantiels contractuels "classiques", elles sont considérées "inassurables".* ».

Plus largement, les assureurs ont été parmi les premiers à s'intéresser aux dommages causés par les changements climatiques et sont les principaux contributeurs à la production de ses savoirs, du fait notamment de la disponibilité de leurs données contractuelles.

L'essentiel de la littérature portant sur les risques naturels provient ensuite du champ de la géographie humaine, qui s'est surtout intéressée au risque littoral de submersion ou d'inondation. Dans le cas métropolitain, Rocle (2017) a par exemple démontré la climatisation originale de la politique littorale : l'adaptation se concrétise par des expérimentations (relocalisations vers les terres) et l'intégration de l'enjeu climatique parmi la planification littorale existante (PLU), de même que réciproquement, par l'intégration de l'enjeu littoral dans la planification climatique (PNACC). Cette interpénétration façonne une nouvelle gestion des risques littoraux et ce cadre d'analyse peut résolument éclairer l'étude du RGA. Il mobilise également le concept de « *stratégie d'action publique* », pour qualifier la volonté des pouvoirs publics centraux d'encadrer, de rationaliser et de faire émerger de nouveaux référentiels gestionnaires, en s'appuyant sur de l'expertise scientifique ainsi que sur de la concertation citoyenne, afin de promouvoir une responsabilisation individuelle et collective des acteurs locaux. Cazaux et al., (2019) ont quant à eux examiné les modalités de la prise en charge assurantielle du risque côtier. Ils soulignent que sur les littoraux, les aménités sont souvent caractérisées par un plus fort degré d'exposition et une valeur nominale du bien élevée (donc plus coûteuse à indemniser), sans que le dispositif d'indemnisation ne reflète par une surprime désincitative cette vulnérabilité, ce qui pose la question de l'équité du régime. Enfin, une première thèse soutenue en 2022 à l'Université de la Rochelle illustre l'apparition du paradigme de l'Anthropocène dans l'analyse des mutations de l'action publique pour répondre aux risques, mais de nouveau dans le cas de l'aléa littoral (Gustave, 2022).

Il n'est pas possible d'étudier la gouvernance de l'aléa RGA sans valoriser les apports colossaux de la sociologie du risque : les travaux d'Ulrich Beck sur la Société du risque (1986) ont marqué un tournant dans l'appréhension de la modernité et les risques multidimensionnels qui la caractérisent. Les sociétés contemporaines auraient changé de visage face à un risque qui échappe au contrôle des individus et des cadres d'action collective. Le RGA, en ce qu'il est souterrain, diffus et coûteux à adresser, a des points communs avec cette contribution, mais dire qu'il échappe au contrôle de la société serait peut-être un contre-sens : en effet, cela reviendrait à le sur-singulariser et à justifier l'inaction politique, alors que les solutions pour s'en prémunir sont justement connues. En parallèle, on retrouve étonnement cette idée de « perte de contrôle » dans le discours assurantiel et économique : la sinistralité du RGA « *menacerait* » l'équilibre du régime, faisant courir le risque de « *déserts assurantiels* ». Ce narratif de l'urgence et du déséquilibre légitime utilement pour les assureurs des hausses de surprimes et occulte aussi l'attentisme collectif sur le volet préventif.

Un des objectifs de ce mémoire est également de normaliser le risque comme une donnée désormais anthropocénique de l'action publique, dans la logique d'une désingularisation des crises (Borraz, 2020). Ce travail porte un regard critique sur la dimension « naturelle » du risque RGA, qui tient davantage de la fragilité du bâti que de l'intensité de l'aléa en lui-même. Du

reste, la sécheresse géotechnique relève bien de la catégorie des « risques territorialisés » dégagée par November (2003).

Nous nous posons également la question de la spécificité des politiques d'adaptation par rapport aux politiques environnementales dans leur ensemble. Les politiques d'adaptation partagent avec elles un besoin élevé en une information scientifique de précision et un fort recours à l'expertise pour fonder la prise de décision politique et la mise en œuvre administrative locale dans un contexte d'incertitude (Lascoumes, 2022). De même, elles représentent un défi pour l'action publique par les échelles temporelles et spatiales auxquelles elles se déploient : elles traitent de phénomènes à la cinétique lente et incrémentale, souvent à l'échelle du siècle, et s'étendent par-delà toute frontière administrative. Cette complexité induit une perte de repères pour les acteurs publics et pose la question de la coordination multiscalaire de l'action publique avec les populations destinataires de ces politiques publiques, un consensus largement partagé dans la littérature (Richard, 2014, Langumier, 2013). Godard (2010) précise que « *le centre de gravité de l'adaptation est une action largement différée dans un temps assez éloigné, relevant de l'initiative privée des « victimes » pour des actions procurant des bénéfices privés, mais n'apportant à chaque fois que des réponses partielles et locales à tel ou tel aspect du changement climatique* » (p.292). Cette dimension est un frein à leur mise en politique et la dimension collective apparaît surtout de façon périphérique sur le plan de l'équitable distribution des efforts à accomplir. Cependant, les appels du GIEC à concilier atténuation avec adaptation, la montée en précision des projections scientifiques et socio-économiques, les pressions des acteurs de la société civile, ainsi que la manifestation actuelle des dérèglements climatiques sur le territoire national poussent les pouvoirs publics à s'en saisir.

Sur le plan local enfin, la littérature converge également pour dire que l'adaptation au changement climatique dans les territoires impose de repenser l'efficacité des aménagements sur le long terme, l'usage de la nature et le développement des politiques intégrées, cohérentes et coordonnées au regard de l'enjeu climatique (Pryzluski, Hallegatte, 2012). Richard (2014) a également fait des observations inspirantes pour notre cas d'étude : dans le cas littoral, elle a elle identifié la faible articulation entre les politiques de gestion du risque existantes et les politiques climatiques en cours de structuration, et propose comme facteur explicatif la surréglementation de ces premières, isolées et souvent dépendantes d'autres politiques publiques – comme l'urbanisme et le droit du sol – pour leur mise en œuvre.

4. DONNEES ET METHODOLOGIE

4.1. Méthodologie

Ce travail met principalement en œuvre une étude bibliographique dans les champs de la géographie, de l'économie et de la sociologie de l'action publique. Il s'appuie également sur une analyse textuelle qualitative des différents rapports institutionnels récemment parus au sujet du RGA, ainsi que sur un traitement cartographique de la base de données publique GASPAR¹ qui recense les procédures administratives autour des risques naturels.

Dans une première partie, nous appliquons la méthodologie d'analyse des problèmes publics décrite par P. Lascoumes afin de retracer la genèse du « problème public RGA ». En effet, ce dernier rappelle que « *La construction d'un problème public est un processus dans lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagissent afin d'imposer leur représentation d'un enjeu et l'interprétation qu'ils en font.* » (Lascoumes, 2022, p. 91). Cette phase repose sur deux dynamiques : premièrement, la concentration des enjeux : parmi toutes les dimensions du problème, lesquelles seront écartées, lesquelles relèveront de la compétence gouvernementale ou de celle d'acteurs privés ou locaux ? Par ailleurs, comment le problème est-il finalement reformulé et dans quelle mesure cette reformulation conditionne les choix des instruments retenus pour l'action publique ? Cette décomposition nous permet de comprendre comment le RGA en vient aujourd'hui à être mis en politique comme un enjeu d'adaptation au changement climatique. L'analyse textuelle du corpus des rapports institutionnels récemment produits sur le sujet permet de valider le premier critère de l'hypothèse de la climatisation, celui du cadrage, même s'il doit s'imposer face à des approches concurrentes.

Dans un second temps, une fois le RGA caractérisé comme un enjeu d'adaptation, une approche par les instruments nous permet d'identifier ce qu'implique pour les pouvoirs publics de chaque échelle de passer d'une politique réactive à une politique d'adaptation et de prévention. Nous identifions notamment les freins et les limites de la dynamique de climatisation en montrant que la mise au point d'une stratégie d'adaptation transformationnelle commence juste à se concrétiser.

Dans un dernier temps, notre travail étudie la gouvernance, le lien au territoire et à l'expertise, ainsi que la vision du rôle de l'Etat qui sont recomposés par l'adaptation au RGA pour comprendre ce que modifie la mise en œuvre locale de l'adaptation.

Il propose dans l'ensemble une monographie originale et transversale d'une politique publique en pleine réforme, à travers une grille de lecture au prisme du climat qui a vocation à prendre de l'ampleur dans les sciences sociales (Hrabanski et Montouroy, 2022).

¹ Gestion ASsistée des Procédures Administratives relatives aux Risques (GASPAR) <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/base-nationale-de-gestion-assistee-des-procedures-administratives-relatives-aux-risques-gaspar/>

4.2. Données

Comme évoqué en 1.2, le phénomène de RGA a récemment fait l'objet d'une production institutionnelle inédite par son nombre, sa précision, sa récupération dans le débat politique et parlementaire, ainsi que par l'identité de ses commanditaires. On peut notamment citer :

- Le rapport d'information n°628 de la sénatrice Mme Nicole Bonnefoy (PS), fait au nom de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques, déposé le 3 juillet 2019,
- La mission inter-inspections conduite par le CGEDD, l'IGA et l'IGF (2021, *indisponible car confidentielle*),
- Le rapport de la Cour des Comptes (2022),
- Le rapport confié par le Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer au député V. Ledoux (Renaissance) dans le cadre d'une mission ad-hoc (2023),
- Le rapport d'information n°354 (2022-2023) de Mme Christine Lavarde (LR), fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 février 2023,
- Le rapport d'information n°1003 des députées Mmes Marsaud (Renaissance) et Rousseau (EELV), pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (s'appuyant sur les conclusions de la Cour des Comptes), déposé le 22 mars 2023.
- Le rapport commandé par le Ministère de l'économie et le MTE à M. Langrenoy (ex-PDG du Crédit Agricole Assurances), sur l'assurabilité des risques climatiques dont le RGA, présenté le 2 avril 2024.

Ces données apparaissent pertinentes au regard de l'objectif d'identification du cadrage politique du RGA, puisqu'elles correspondent d'une part au narratif officiel qui en est donné par chaque acteur dans l'espace public, et concatènent d'autre part des auditions très variées qui représentent l'essentiel des positionnements possibles sur la question, y compris celui des sinistrés. Ce travail ne peut malheureusement pas mobiliser le PNACC 3, attendu pour le mois de mai 2024. Il mobilise néanmoins la littérature académique interdisciplinaire (géographie, sociologie de l'action publique, microéconomie, finances publiques, droit, philosophie de l'Etat...).

Du point de vue quantitatif, ce travail met à profit la plateforme Data.gouv.fr qui propose une base de donnée des demandes de reconnaissance communales depuis 1990, ainsi que la couverture en Plans de prévention des risques naturels (PPRN). Il s'appuie aussi sur des documents budgétaires 2023 et 2024 afin d'examiner le dimensionnement des crédits engagés. Les cartographies du BRGM et les outils récents de visualisation des risques sont également mobilisés afin de comparer la sinistralité de certains territoires et les politiques de prévention qui pourraient s'y déployer.

5. LES RESULTATS

5.1. La climatisation de la politique de gestion du risque de retrait-gonflement des argiles : d'une caractérisation comme catastrophe naturelle à un enjeu d'adaptation

5.1.1. Un risque invisibilisé, dans l'angle mort des politiques publiques et imparfaitement caractérisé

Le phénomène de RGA est un témoin marquant des transformations silencieuses induites par le changement climatique (Simonet, 2020), longtemps passées sous le radar de l'agenda politique en dépit de leur documentation scientifique précise et de multiples indicateurs convergents. Comment expliquer qu'il soit demeuré jusqu'à environ 2018 dans l'angle mort des politiques publiques ?

Il faut tout d'abord resituer le RGA parmi les autres risques naturels, eux-mêmes en concurrence avec les risques technologiques et industriels qui marquent régulièrement le paysage médiatique et politique. Il faut ensuite rappeler l'essentiel : le RGA n'a fait aucune victime humaine à ce jour, s'assimilant aux yeux des décideurs à un « risque sans catastrophe ». Puis, il pâtit de sa dimension souterraine, donc peu visible et gouvernable. Les fissures sont seulement la partie émergée de l'iceberg. Il met en évidence un caractère organique que l'action publique dans sa vision aménagée et cartésienne a longtemps cherché à maîtriser. Les dégâts causés quant à eux touchent le domicile, souvent la résidence principale, soit un espace hyperlocal et intime, qui est d'ordinaire – en dehors des rénovations énergétiques aujourd'hui – davantage examiné dans le cadre privé et contractuel de l'assurance que par la puissance publique. En tant qu'aléa étendu et continu, le RGA valide d'autre part avec force le critère de complexité, du temps long et de la spatialité diffuse qui pose particulièrement problème à l'action publique dans le cas topique des politiques environnementales : son évolution est souvent incrémentale et non linéaire ; les fissures peuvent survenir bien après l'épisode de sécheresse ; des zones peuvent être sinistrées un jour sans jamais l'avoir été durant des décennies. Le comportement des couches d'argile résulte de nombreuses interactions hydrologiques et géologiques qui compliquent les procédures de reconnaissance Cat Nat. Sa cinétique lente et la fréquence de sa période de retour brouillent le sentiment d'urgence. Or précisément, « *c'est la perception du danger qui fournit des opportunités sociales et politiques d'action, de mobilisation et de décision.* » (Lascoumes, 2022, p. 25). C'est également ce que développe J.-P. Dupuy avec sa théorie du « catastrophisme éclairé » (2002). Ainsi, l'intérêt politique récent autour du phénomène de RGA coïncide sans surprise avec l'apparition du champ narratif de la catastrophe. Le rapport de la sénatrice Bonnefoy fait état en 2019 du « *drame des maisons fissurées* », celui des députées Marsaud et Rousseau du « *cauchemar* » des sinistrés, des termes abondamment relayés dans la presse régionale et nationale.

On peut également écarter l’hypothèse d’un aléa mal connu, ou dont la documentation scientifique ne serait pas remontée à l’administration centrale. Non seulement l’aléa apparaît précisément documenté par les sciences géotechniques et assurantielles dès la fin des années 1970, mais ses potentiels dommages sur le bâti tout comme les solutions techniques pour les endiguer l’étaient tout autant. Comme le décrit la Cour des Comptes, « *Dès 1993, le guide Sécheresse et construction établi par un groupe d’experts du sol et de la construction, sous l’égide du ministère de l’écologie et du développement durable, met à la disposition des constructeurs et aménageurs l’information nécessaire sur les dispositions constructives et les précautions à prendre pour protéger les constructions existantes exposées au phénomène de RGA. Il propose notamment une méthode d’évaluation et de cartographie des risques dans le but de faciliter leur prise en compte dans les documents d’urbanisme et de fournir aux maires des communes exposées les éléments de nature à leur permettre d’exercer leur compétence en matière d’information auprès des personnes concernées. Le ministère de l’écologie et du développement durable a poursuivi sa démarche d’information du grand public en publiant en 2008 un dossier sur les techniques de réduction de la vulnérabilité pouvant être mises en place par les particuliers.* » (Cour des Comptes, 2022, p. 19). Le bureau de recherche géologiques et minières (BRGM), agence scientifique sous l’égide du ministère de l’environnement, a joué un rôle majeur dans cette production de connaissances : afin d’identifier les territoires susceptibles d’être concernés, il a mené d’importants travaux de cartographie entre 1997 et 2010 sur le territoire métropolitain, **à la demande de son ministère de tutelle**. L’objectif était de pouvoir mettre en œuvre des mesures préventives sur les territoires exposés à travers l’élaboration des PPRN – plans de prévention nationaux des risques naturels. Ces cartes ont permis de délimiter toutes les zones qui sont a priori sujettes au phénomène de retrait-gonflement et de les hiérarchiser selon un degré d’aléa croissant : faible, moyen ou fort. Elles ont été mises à jour en 2019 et 2020 dans le cadre du dispositif réglementaire mis en œuvre à la suite de la loi ÉLAN, et confirment donc la disponibilité d’outils pour l’action publique.

Du point de vue de l’appareil administratif, le RGA apparaît de nouveau comme désavantagé dans la compétition des risques prioritaires de l’agenda, davantage polarisé par la question de l’urgence ou du bilan humain. La cinétique lente et différée dans le temps long des dommages apporte peu de gain politique dans l’immédiat. Le risque est lui-même présenté sans hiérarchie au milieu des mouvements de terrain sur la page du ministère de l’écologie dédiée à la prévention des risques naturels. Son portage est d’autant plus déséquilibré que jusqu’à récemment, il n’était pas relayé en parallèle par des groupes activistes, politiques ou militants comme peuvent l’être les questions d’atténuation ou de biodiversité. Les documents budgétaires annexés aux PLF 2023 et 2024 confirment que cette invisibilité perdue au profit d’autres risques naturels : les brèves descriptions qui accompagnent les tableaux de crédits mentionnent la nécessité de se prémunir contre des risques plus spectaculaires tels qu’une crue centennale de la Seine à Paris, ou bien un ouragan majeur aux Antilles (Direction du budget, 2023 et Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, 2022).

Des tentatives de mise à l’agenda on pourtant bien eu lieu : on retrouve ainsi une circulaire [du 11/10/10 relative à la prévention des risques liés au retrait-gonflement des sols argileux \(abrogée\)](#), dont le résumé est le suivant : « *La présente circulaire demande aux préfets de*

région et de département de métropole d'accentuer leur politique de prévention des risques liés au retrait-gonflement des sols argileux et de s'assurer de la diffusion des informations relatives à ce risque. ». Elle s'appuie sur un autre texte de référence, la circulaire du 28 juin 2010, qui a quant à elle inclus le RGA parmi « **les thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2010-2011** ». Elle joint en annexe une note en date du 14 mai 2008 du DGPR aux services déconcentrés relative à un modèle de règlement de PPRN, qui les enjoint de mettre en œuvre cette démarche car elle est « *la seule, à ce jour, permettant d'obliger la réalisation d'une étude géotechnique ou d'imposer des mesures constructives spécifiques pour les nouvelles constructions* ». La survenue de la tempête Xynthia la même année peut avoir participé à occulter l'application effective de cette circulaire au profit de la réalisation de plan de prévention des risques d'inondation. Le dépôt en avril 2012 d'un projet de loi « *portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles* » mais aussi diverses mesures de prévention, confirme une tentative de traitement politique au plus haut niveau par la voie législative, sans qu'elle ait abouti étant donné le changement de mandature qui survient juste après.

Enfin, un facteur endogène d'ordre géographique est susceptible d'avoir contribué à cette indifférence : le RGA est un phénomène quasi exclusivement périurbain ou rural, des territoires tendanciellement moins proactifs dans la gestion des risques (Rieu, 2022) et moins bien représentés politiquement : Nessi et al (2016) ont ainsi montré que si ces espaces n'étaient certes plus considérés comme des « franges » de l'aménagement et du politique, ils étaient cependant de plus en plus stigmatisés à l'heure du développement durable comme des territoires « insoutenables ». De plus, ces territoires avaient déjà fait l'objet d'une forte dynamique de planification avec la remise à plat de nombreux documents d'aménagement ou d'urbanisme ainsi qu'avec les lois territoriales des années 2000 et 2010, d'où peut-être un certain attentisme afin de ne pas les saturer de nouvelles contraintes, tandis que d'autres efforts étaient exigés en parallèle sur de nouvelles compétences comme la GEMAPI (Reveyaz et Poulot, 2018). Les territoires du risque RGA ne sont pas non plus des espaces productifs ou particulièrement attractifs, dont la compétitivité aurait pu être dégradée par le risque, à l'inverse du tourisme et de la villégiature pour les littoraux. Aussi, on peut faire l'hypothèse que le mouvement des Gilets Jaunes de 2018 et 2019, qui a grandement participé à mettre en lumière les difficultés de ces espaces délaissés, la crainte d'une sanction électorale, ainsi que la montée plus générale de la conflictualité environnementale ont été des facteurs contextuels favorables à l'écho des insatisfactions croissantes des sinistrés peu ou pas indemnisés et accompagnés (Blatrix et al, 2021). Le rapport Ledoux cerne bien cette intersection de vulnérabilités géographique et sociale en dénonçant des « *désastres dans la France des petits propriétaires* » (Ledoux, 2023, p.3).

Depuis 1989, le RGA a ainsi fait l'objet d'un traitement essentiellement assurantiel donc réactif, sur la base d'une qualification erronée comme catastrophe naturelle : selon la définition de la loi du 13 juillet 1982, une catastrophe naturelle « *est caractérisée par l'intensité anormale d'un agent naturel lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* », des critères qui ne s'appliquent pas au RGA. Ce dernier a été intégré au régime Cat Nat de crainte que les assureurs refusent sa prise en charge sous une autre modalité (défaillance de marché par antisélection). **Aujourd'hui, cette**

qualification est institutionnellement remise en cause : la Cour des Comptes notamment propose sa sortie du régime Cat Nat. Il est également admis qu'il a bénéficié d'un traitement défavorable par rapport aux autres risques naturels : *« Les dommages liés au phénomène de RGA peuvent être largement évités par des mesures adaptées à la construction. Ces mesures préventives sont identifiées depuis de nombreuses années, mais elles n'ont pas bénéficié de la même préoccupation par rapport aux autres risques naturels, jusqu'à l'adoption de la loi ÉLAN en 2018. »* (p.19)

5.1.2. Le changement climatique induit un changement d'échelle géographique et temporelle des sinistres qui met au jour les insoutenabilités économiques, administratives et sociales de la gestion du RGA et la faiblesse de son volet préventif

A la suite de la sécheresse de 2003, les acteurs assurantiels et scientifiques se sont mobilisés pour établir des modélisations de la sinistralité liée au RGA sous l'effet du changement climatique. Dans une étude de 2015 préfacée par le paléoclimatologue Jean Jouzel, l'Association Française de l'Assurance (AFA) produit de premières projections sur le coût à venir du RGA. Elle se base sur les scénarii les plus récents du GIEC (AR5 de 2014) et estime **qu'à l'horizon 2040, le coût assurantiel de la sécheresse géotechnique devrait quasiment tripler**. Selon elle, 60% de cette augmentation seraient à imputer au changement climatique seul. Ce taux est le plus fort de tous les risques naturels passés en revue dans l'étude (20% pour l'inondation par exemple), ce qui confirme que le RGA est nettement un risque d'origine climatique qui va s'ancrer dans le paysage de l'Anthropocène. Le BRGM a également établi des ordres de grandeur édifiants : les simulations réalisées dans le scénario le plus optimiste indiquent qu'un événement « type 2003 » surviendrait une année sur trois entre 2020 et 2050, une année sur deux entre 2050 et 2080 et deux années sur trois entre 2080 et 2100. Dans un scénario plus réaliste, il pourrait même devenir la norme à partir de 2050 (Gourdier et Plat, 2018, p. 5). Ce changement d'échelle a aussi lieu sur le plan spatial : les demandes de reconnaissance Cat Nat montrent une extension géographique des sinistres : alors que sur la période 2009-2012, en moyenne 70 départements par an étaient concernés, ils sont 92 en 2019 (base GASPAR). **Ces projections confirment le choc exogène que représente le changement climatique** vis-à-vis de la fréquence et des territoires concernés, qui est la donnée de départ de la dynamique de climatisation. C'est ce changement d'échelle qui sature la politique existante focalisée sur l'indemnisation et qui déclenche sa mutation. Le péril sécheresse est ainsi devenu le plus coûteux pour le Régime CatNat depuis plusieurs années, et présente une dynamique de sinistralité inquiétante avec un coût annuel moyen de 485 M€ sur la période 1989-2020 (Cour des Comptes, 2022). Parmi les 20 événements les plus coûteux en termes de dommages assurés sur la période 1989-2020, plus de la moitié relèvent du RGA (voir Figure 5). En 2022, la France a par exemple été confrontée pour la 6^{ème} fois au cours des 10 dernières années à une sécheresse sévère, dont le coût a été estimé entre 1,9 et 2,8 milliards d'euros par la Mission risques naturels (MRN) de France Assureurs (2022). De fait, la caisse centrale de réassurance est aujourd'hui en déséquilibre. Ses réserves ont diminué de moitié depuis 2015, pour atteindre 2 milliards

d'euros...soit moins du coût de la sécheresse 2022. Mais l'équilibre financier n'est qu'une des modalités de l'insoutenabilité de ce régime sous l'effet du changement climatique.

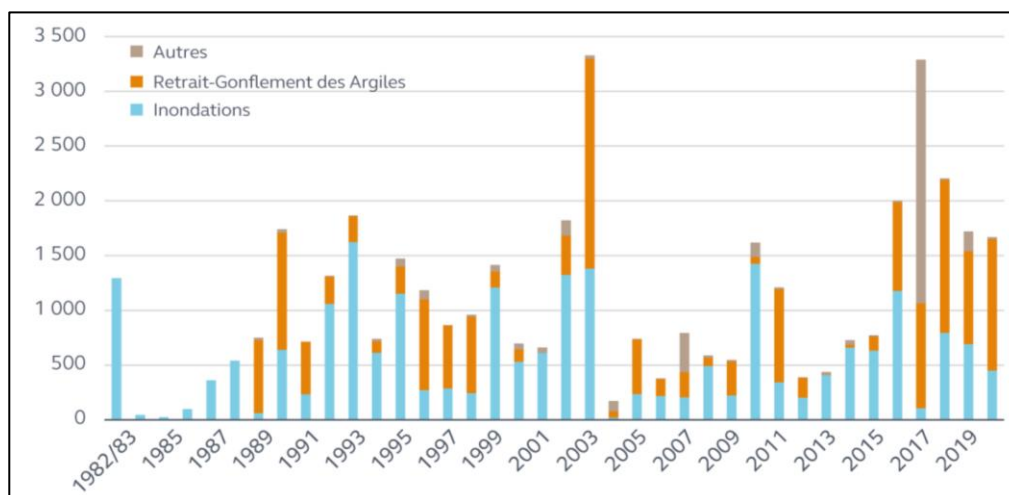


Figure 5: Sinistralité Cat Nat de 1982 à 2020 en M€, Cour des Comptes 2022

En effet, elle met aussi en lumière d'une part les insuffisances du volet préventif, et s'accompagne d'autre part d'une insatisfaction croissante des sinistrés, inégalement indemnisés. **D'après la Cour des Comptes, sur les neuf dernières années, 50 % en moyenne des demandes communales de reconnaissance Cat Nat au titre du RGA n'ont pas abouti, un taux en croissance constante malgré le resserrement des critères de reconnaissance.**

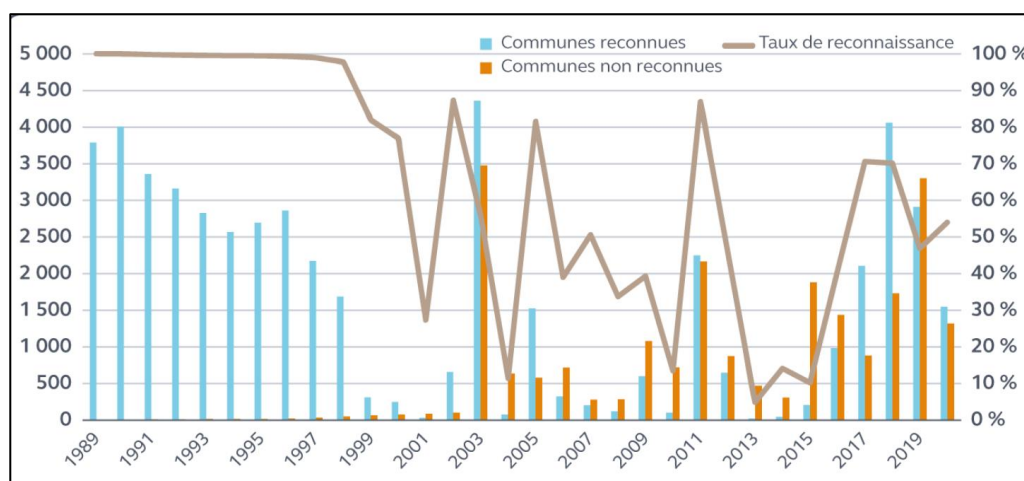


Figure 6: Communes reconnues et non reconnues Cat Nat au titre du RGA et taux de reconnaissance annuel, Cour des Comptes 2022

Ce taux, le plus élevé du régime Cat Nat, est à mettre en regard du coût moyen d'un sinistre, lui aussi le plus élevé des garanties « dommages » : estimé à hauteur de 16 300 € (*ibid*), il éclaire la vulnérabilité vécue des sinistrés qui peuvent avoir le sentiment d'être démunis face au risque. En effet, la réparation de ces dommages échappe à leurs capacités techniques ou économiques, la construction de leur maison étant le fait du constructeur et pouvant être

ancienne. De plus, les désordres du RGA sont susceptibles d’entraîner d’autres dégâts couteux en chaîne: les factures énergétiques augmentent quand les fissures dégradent l’étanchéité thermique de la maison. Replacer la focale du point de vue des sinistrés, pour qui à l’image d’une inondation, l’apparition des fissures agit comme un véritable élément perturbateur, permet ainsi de nuancer les limites précédentes autour de la qualification « catastrophiste » du RGA. Elle est bien vécue comme telle à l’échelle du sinistré, qui n’a pas les moyens d’agir sur l’aléa ni sur sa vulnérabilité. Cet état nourrit le sentiment d’insécurité face à l’avenir théorisé par Castel (2003) en sociologie des risques, qui peut devenir un facteur d’interpellation des pouvoirs publics et de mise à l’agenda. La faible reconnaissance et le coût moyen déjà élevé masquent par ailleurs des réalités territoriales encore plus préoccupantes (voir figure 7) : dans les Hauts de France, un territoire déjà marqué par la pauvreté, 89% des maisons individuelles sont exposés à un aléa RGA moyen à fort.

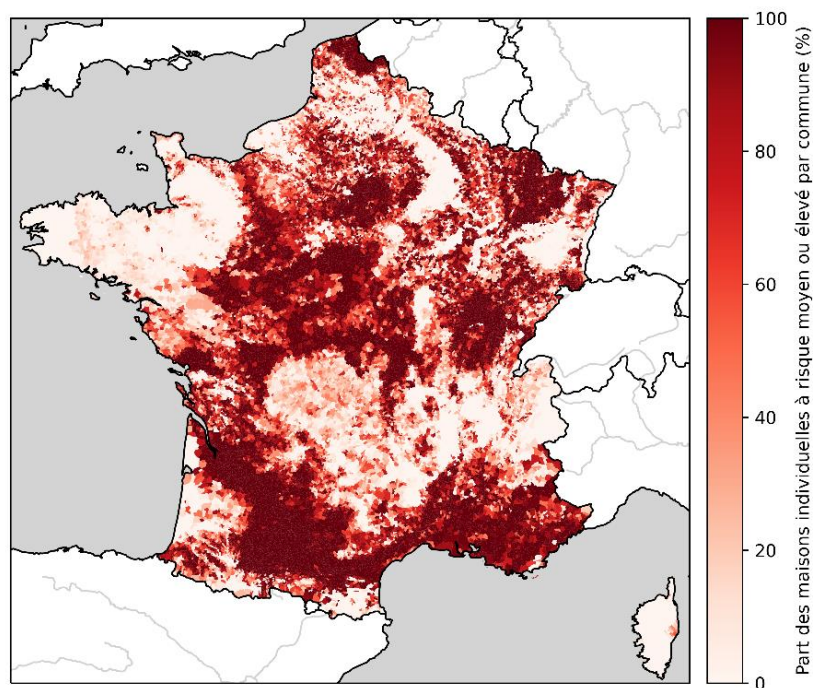


Figure 7: Part des maisons individuelles exposées à un aléa RGA moyen à fort, A. Munoz--Guipouy

De plus en plus d’individus ou de groupes se tournent de fait vers l’État afin qu’il assure leur sécurité, en faisant référence à sa fonction de protection des citoyens, à la fois technique et financière. Ici, la vulnérabilité perçue est de plusieurs tenants : d’une part, à court terme, l’habitat se fissure, créant des désordres de plusieurs degrés : esthétiques, réparables, ou dangereux. Ces manifestations provoquent des sentiments d’inquiétude plus ou moins proportionnés à l’ampleur des dégâts, mais ils doivent avant tout être regardés à l’aune du caractère intime que représente l’espace domestique, et de l’aspect quotidien et invasif du constat des dégâts. D’autre part, sur le plus long terme, les sinistrés auditionnés dans le cadre des différents rapports (Ledoux, 2023, Cour des Comptes, 2022) déplorent la perte de valeur de leur patrimoine immobilier, leur résidence principale représentant le plus souvent les économies d’une vie. A cette vulnérabilité immédiate s’ajoute ainsi la préoccupation

transgénérationnelle de la transmission du patrimoine, pour des ménages dont le bâti constitue souvent le principal capital. On identifie dès lors, plus qu'une demande de prévoyance et de protection face au changement climatique, l'assurance d'une mise à l'abri immédiate et de la préservation d'un patrimoine familial sur le long terme. Cette vulnérabilité se traduit en dernier recours par la voie contentieuse : au 31 décembre 2020, 93 % des contentieux portant sur des arrêtés de reconnaissance de communes en catastrophe naturelle recensés par le ministère de l'intérieur concernent le phénomène de RGA, soit 924 contentieux (*ibid*).

En parallèle, l'Etat central revendique de s'affirmer dans cette mission régaliennne de protection des populations face à un nouveau danger multiforme qui est le réchauffement climatique. Mais il cherche également à minimiser les coûts du régime d'indemnisation dont il est le garant en dernier ressort. Il légitime la préoccupation financière dans un contexte de restriction de la dépense publique et de moindre acceptabilité de la dette (réforme du Pacte de stabilité et de croissance annoncée en janvier 2024, plan d'économies gouvernemental de 10 Md€ en février 2024). A cela s'ajoute un rôle économique d'intervention dans le marché de l'assurance afin d'éviter de potentiels « déserts assurantiels » qui résulteraient d'un évitement par les assureurs de certains risques, profils d'assurés ou territoires non rentables. La mise à l'agenda du RGA correspond donc à la convergence de perceptions d'insoutenabilité selon des acteurs distincts, qui participent chacun à une des trois dimensions d'émergence d'un problème public (*naming, blaming, claiming*) selon le modèle de Felstiner, Abel et Sarat (1991) :

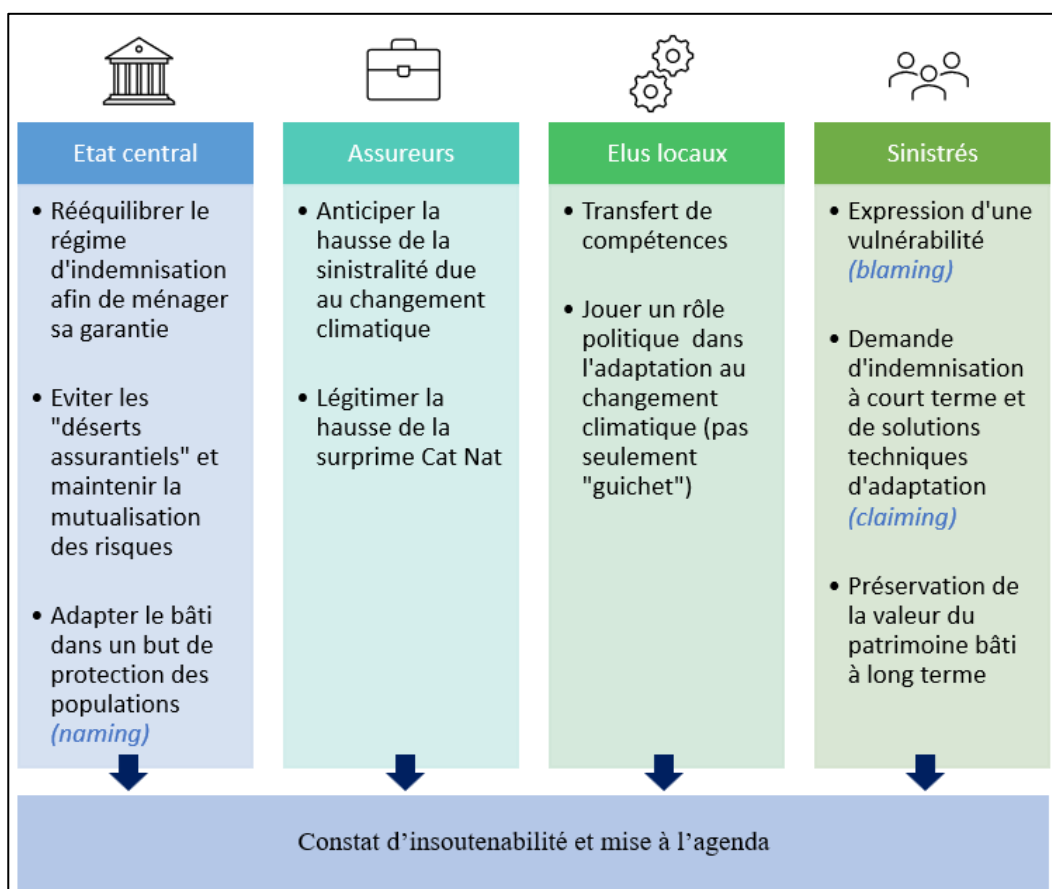


Figure 8: Principaux acteurs et intérêts de la mise en politique du risque RGA au prisme du climat, A. Munoz--Guipouy

En resituant cette mise en politique dans le cadre du changement de l'action publique, le RGA semble ainsi valider l'hypothèse d'un choc exogène qui vient majorer des facteurs endogènes à la faveur d'une évolution du contexte. Ce schéma pourrait probablement devenir caractéristique des politiques d'adaptation : **le changement climatique est le facteur exogène qui vient mettre sous tension une politique antérieure imparfaitement calibrée dans un contexte de moindre acceptabilité d'un déséquilibre budgétaire, de forte vulnérabilité et de sentiment d'injustice en cas de non indemnisation.** Ici, la hausse significative de la sinistralité vient d'abord rendre explicite l'insoutenabilité d'un régime garanti par l'Etat et fondé en théorie sur la mutualisation du risque, mais qui ne permet pas en pratique d'indemniser tous les sinistrés et dont les réformes successives restreignent de plus en plus les critères. D'autre part, elle pointe les faiblesses de la prévention. L'évolution du contexte une fenêtre d'opportunité qui permet la transformation de la politique publique.

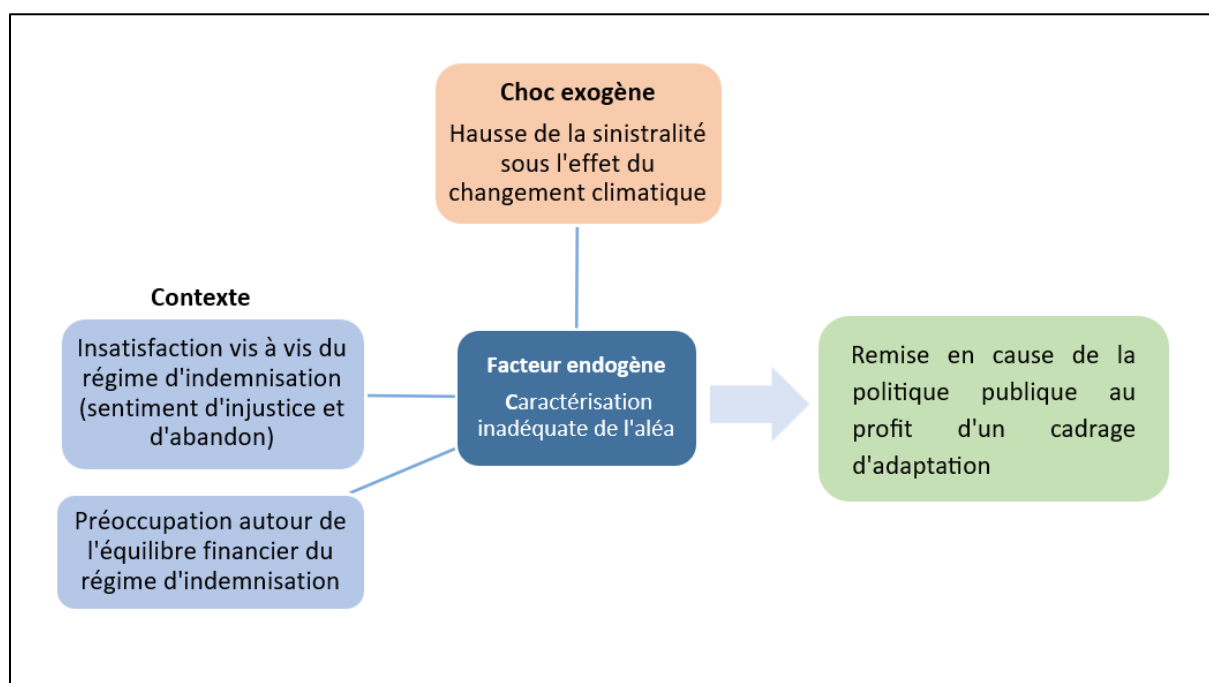


Figure 9: Principaux paramètres de l'évolution du cadrage de la politique du RGA, A. Munoz--Guipouy

5.1.3. La conception de la politique actuelle du RGA : s'adapter à l'aléa ou adapter le régime ?

La mise en politique précédemment analysée débouche aujourd'hui sur la discussion du RGA dans le débat public sous le prisme de l'adaptation, et doit notamment faire l'objet de mesures dans le cadre du prochain PNACC. Nous faisons l'hypothèse que cette évolution de cadrage résulte d'une dynamique plus large de climatisation de l'action publique. En effet, le narratif actuel de l'enjeu est clairement polarisé par la question climatique. Les différents documents du corpus ainsi que les résultats de l'analyse textuelle sont éclairants pour confronter cette hypothèse. Leur production inédite témoigne premièrement de l'appréhension du caractère

complexe du phénomène, qui se traduit par des auditions étendues à de multiples parties prenantes (assureurs, constructeurs, services centraux et déconcentrés, associations de sinistrés, élus locaux...). Elle rend compte aussi d'une pression croissante des acteurs économiques (assureurs, constructeurs) et d'une mobilisation de l'opinion publique (portage politique des élus, apparition du registre émotionnel de la catastrophe) tandis que les contentieux se multiplient.

Ce corpus illustre ensuite la variété d'acteurs trouvant un gain potentiel dans le portage politique de la question : ainsi, c'est un député écologiste qui a obtenu de rapporter la mission de contrôle pour le compte de l'Assemblée Nationale, et qui a inscrit et obtenu contre l'avis du gouvernement le vote d'une extension d'indemnisation à l'agenda de la niche parlementaire de son parti, EELV, le 6 avril 2023. Le lien au territoire a lui aussi servi le portage : Vincent Ledoux, député de la 10^{ème} circonscription du Nord, un département très sinistré, a été choisi pour une mission *ad hoc* sur le sujet. Les résultats de l'analyse textuelle (ci-dessous et en annexe 5 & 6) mettent en évidence par jeu d'occurrences comparées **que l'adaptation n'est en réalité qu'un des cadrages possibles du problème, et qu'elle doit s'imposer face à la vision assurantielle qui bénéficie au même moment d'un fort portage économique et politique**. Le diagramme hiérarchique (Figure 10) généré à partir du logiciel d'analyse textuelle Nvivo synthétise les principaux thèmes du corpus et permet plusieurs conclusions. Premièrement, il valide le critère du cadrage par le climat dans l'hypothèse de la climatisation, ce thème étant parmi les six plus importants du corpus. A cet égard, même sur la courte échelle de temps considérée (2019-2024), on remarque que les mentions pondérées du changement climatique sont en constante augmentation. D'autre part, il confirme la place accordée à l'adaptation, qui apparaît mineure en tant que telle mais qui doit être reliée au thème de la prévention. Cette vue d'ensemble traduit également la concurrence de cet objectif de politique publique avec d'autres comme celui de l'assurance, thème qui domine le corpus, ou des approches réactives comme l'indemnisation. Elle fait enfin ressortir des thèmes importants du débat comme le rôle de l'information et de l'expertise dans l'amélioration générale de la prise en charge de l'aléa.

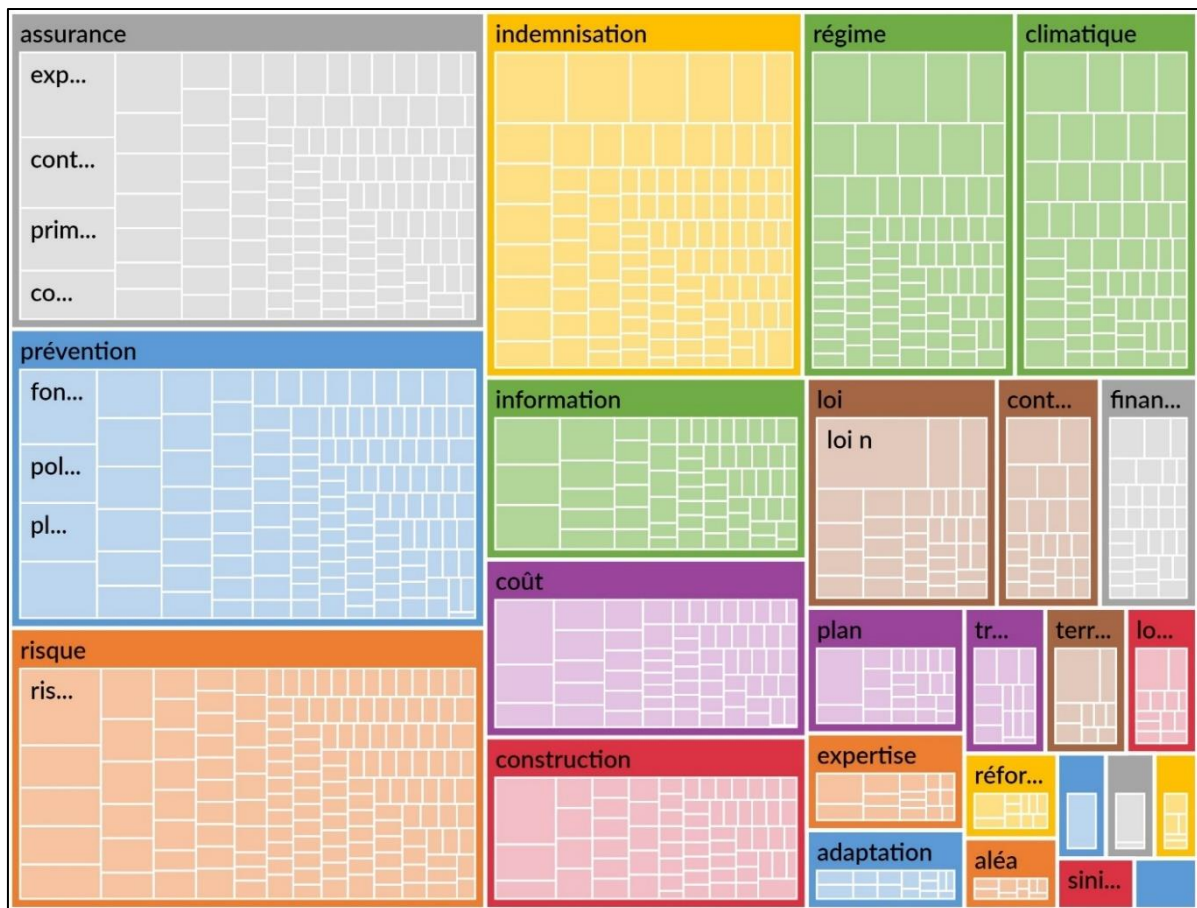


Figure 10: Diagramme hiérarchique des thèmes majeurs du corpus institutionnel, A.Munoz--Guipouy d'après le logiciel Nvivo

Une vue par fréquence et pourcentage d'occurrence des quinze termes les plus importants (après nettoyage) donne à voir plus précisément cette polarisation. Si le traitement par « risque » domine le corpus de manière cohérente d'après ces deux métriques, il laisse également une large place à la prévention. Il faut néanmoins souligner que l'adaptation en tant que telle n'apparaît que tardivement, avec un pourcentage d'occurrence de l'ordre d'un sixième (0,11%) comparé à celui de l'assurance.

Terme	Fréquence	Pourcentage pondéré (%)
risques	1648	1,07
état	833	0,54
prévention	807	0,52
RGA	752	0,49
régime	749	0,49
indemnisation	671	0,44
catastrophe naturelle	1161	0,43
assurance	544	0,67
sécheresse	523	0,34
changement climatique	853	0,33
dommages	501	0,56
sinistrés	375	0,24
information	346	0,22
assureurs	343	0,22

Figure 11: Hiérarchie par occurrence des expressions du corpus, A. Munoz--Guipouy d'après le logiciel Nvivo

L'ensemble de ces documents défend ainsi un cadrage et des objectifs très éloignés : **ces divergences confirment que si l'enjeu est unanimement perçu au prisme du climat, et qu'il y a donc bien climatisation de la politique publique sur ce critère, l'enclenchement d'une logique d'adaptation est loin d'être prioritaire et doit lutter parmi d'autres objectifs.** En cohérence avec leurs commanditaires et leurs destinataires, les documents d'inspection privilégient une focalisation économique, assurantielle et par l'outil d'indemnisation, tandis que les rapports parlementaires ont une plus grande marge de manœuvre pour encourager sur le papier la mise en œuvre d'une politique d'adaptation et défendre la cause des sinistrés.

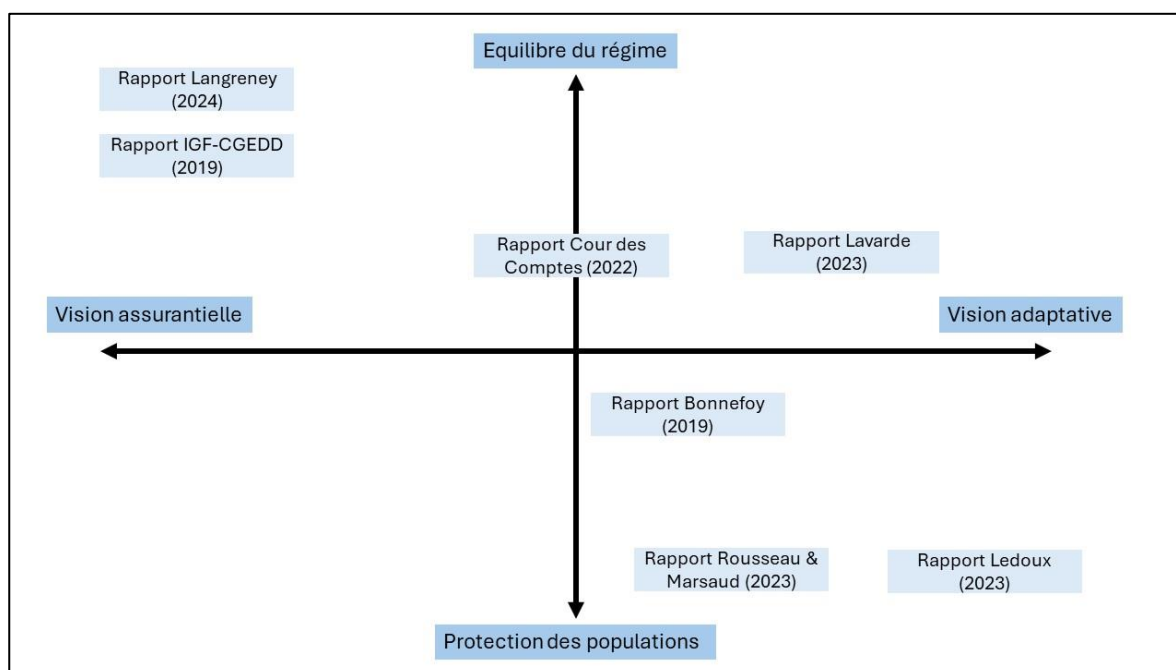


Figure 12: Proposition de matrice situant l'orientation des différents documents du corpus, A. Munoz--Guipouy

Pris individuellement et comparés, ces rapports institutionnels donnent à voir des orientations très éclairantes : le rapport Ledoux est par exemple celui où le cadrage par l’adaptation est le plus abouti : non seulement la prévention apparaît comme le thème principal du document, mais il met également l’accent sur l’accompagnement des sinistrés via une approche par *solutions*, qui sera détaillée ultérieurement.

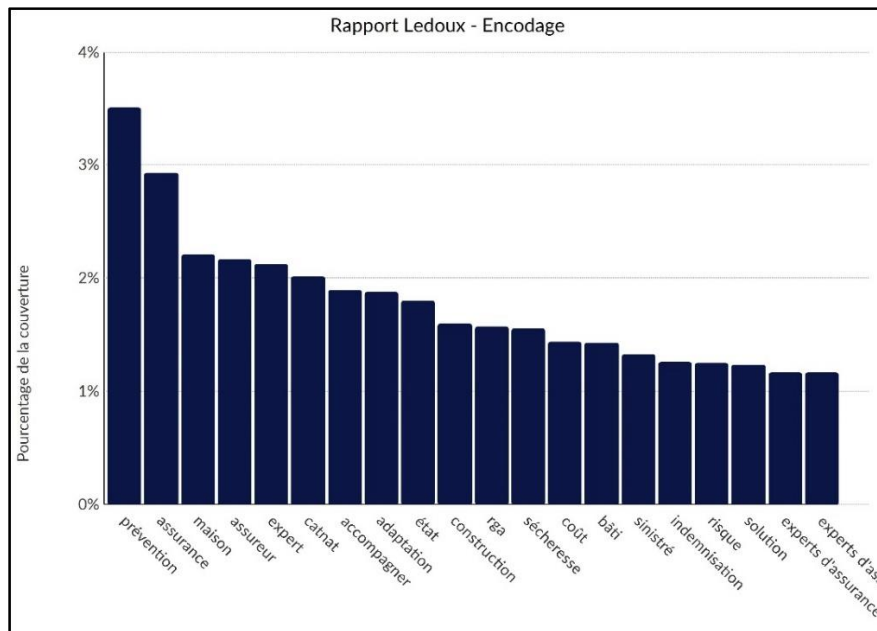


Figure 13: Diagramme d'encodage du rapport Ledoux (2023), A. Munoz--Guipouy d'après le logiciel Nvivo

Le rapport de la Cour des Comptes est celui qui confirme le plus l’hypothèse de la climatisation, un positionnement sans doute favorisé par son indépendance institutionnelle :

« Des évolutions substantielles de la réponse des pouvoirs publics sont donc indispensables. Elles doivent être élaborées en s’interrogeant sur la nature géographique et climatique du phénomène, pour déterminer s’il s’agit toujours, 30 ans après son intégration dans le régime, d’une catastrophe naturelle. Il ne s’agit pas d’un phénomène soudain, imprévisible, se déroulant dans un espace-temps délimité et limité (territoire identifié, durée limitée du phénomène) et susceptible de provoquer des victimes. Bien au contraire, il s’agit d’un phénomène qui tend à devenir universel sur le territoire métropolitain, qui se déploie dans le temps long, dont la survenance peut être anticipée, et pour lequel les mesures de prévention peuvent être considérées, compte-tenu de son intensité, comme efficaces. Quelle que soit la caractérisation du phénomène, la priorité des politiques publiques conduites pour diminuer la survenance des dommages doit désormais porter sur la prévention. »

(Cour des Comptes, 2022, p. 57)

Le rapport Langrenéy (2024), le plus récent, est quant à lui celui où le changement climatique est le plus mobilisé : ce résultat va dans le sens de l’hypothèse de la climatisation, dans la

mesure où les conclusions de cette mission d'inspection ont aussi vocation à alimenter directement le prochain PNACC. L'objectif est bien est bien de documenter le devenir d'une politique publique sous l'effet du changement climatique et dans la perspective d'anticipation la plus lointaine possible.

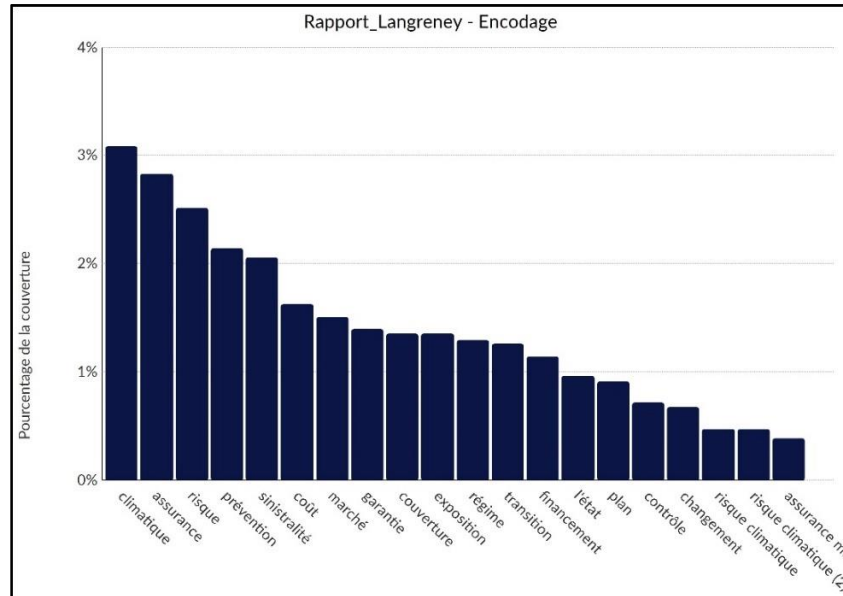


Figure 14: Diagramme d'encodage du rapport Langreney (2024), A. Munoz--Guipouy d'après le logiciel Nvivo

L'imbrication de ce document avec le PNACC 3, préparé par le MTE et le SGPE, illustre enfin avec finesse les divisions qui peuvent exister au sein de l'administration centrale et qui ont un lourd effet sur les choix de politique publique. Ainsi, alors que l'adaptation au RGA est annoncée au chapitre du PNACC3 pour le printemps 2024, ce volet a vocation à être essentiellement alimenté des conclusions du rapport Langreney (d'après sa propre notice). Or, ce document est loin de prioriser l'adaptation à l'aléa. La hiérarchie de ses objectifs l'illustre, même si elle est bien sûr tout à fait cohérente avec son objet et ses commanditaires (Bercy-MTE) :

- N°1 : assurer le redressement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a court terme et sa pérennité a moyen et long termes
 - N°2 : consolider les zones d'exposition majeure aux principaux risques climatiques pour renforcer la responsabilisation
 - N°3 : préserver la mutualisation des risques garantis par le régime « Cat Nat » sur l'ensemble du territoire
 - N°4 : protéger l'Etat et la CCR face aux conséquences d'un évènement climatique extrême
 - N°5 : orienter les actions de prévention des assureurs par un catalogue d'actions d'adaptation appropriées au contexte français
 - N°6 : renforcer le financement de la prévention des risques naturels majeurs, y compris le retrait-gonflement des argiles et anticiper le financement de l'adaptation côtière [...]
- Rapport Langreney 2024*

La tension vient de ce que le rapport Langreny cristallise un renversement inattendu du champ sémantique de l'adaptation au profit de l'Etat et des assurances, présent en germe dans la plupart des autres documents: « *Ce document élabore des recommandations pour adapter le système assurantiel français face à des risques climatiques à la hausse sur le territoire national* ». Ce renversement touche tous les marqueurs du risque : la menace n'est plus directement le changement climatique mais le déséquilibre financier du régime ou l'apparition de déserts assurantiels, l'objet à protéger et qu'il faut adapter devient « l'équilibre du régime », et le destinataire de la protection, « l'Etat ». Il amène ainsi un questionnement indispensable, formulé par Richard (2014) : « **A quoi faut-il s'adapter ?** », et que l'on peut prolonger en demandant « **Que faut-il adapter, et à quoi ?** ». **Ce questionnement permet de mettre au jour une sérieuse confusion, si ce n'est plutôt une contradiction, sur la forme de la politique d'adaptation :** l'action publique doit-elle cibler l'adaptation du bâti existant et neuf à l'aléa ou bien la révision du régime d'indemnisation ? On observe ici le difficile ancrage d'une vision proprement adaptative : si la force d'attraction du changement climatique favorise son inscription à l'agenda politique, la climatisation s'exerce aussi sur des objets annexes comme le régime d'indemnisation, certes tout à fait légitime mais qui met en œuvre une approche palliative et non préventive. Pour reprendre le modèle des interactions et du changement proposé par Hassenteufel (2011, voir annexe 3 & 4), on observe ici paradoxalement qu'un acteur non programmatique (Ministère de l'Economie) s'impose comme contributeur à l'acteur programmatique (PNACC3 établi par le MTE et le SGPE) pour renforcer et réformer essentiellement le volet indemnitaire de la politique RGA, et non son volet préventif. Toutefois, rien n'empêche d'y voir également un exercice de collaboration interministérielle caractéristique de la climatisation des politiques publiques.

Aussi, le climat peut apparaître comme le nouvel avatar d'un projet de réforme économique appelé par des acteurs plus puissants (Ministère de l'économie et assureurs versus MTE) depuis plus longtemps, mais qui avait été ajourné jusqu'à présent. En effet, les appels à la réforme du régime Cat Nat issus de travaux parlementaires ou d'inspection étaient bien antérieurs à la normalisation de l'enjeu climatique (la plupart font suite à la sécheresse de 2003) chez ces mêmes acteurs. Comme le souligne Pierre Lascoumes (2022, p.50) « *dans un contexte de crise économique ou sanitaire, les questions environnementales deviennent facilement des variables d'ajustement dans les choix politiques* ». **Ainsi, si le cadrage actuel confirme bien l'hypothèse de la climatisation des politiques publiques, il ne permet pas de dégager clairement une priorité donnée à l'adaptation effective du bâti, faisant même apparaître une récupération de la sémantique de l'adaptation au profit de réformes économiques reliées au RGA, mais sur son volet palliatif.** Cette analyse textuelle et documentaire ne met donc pas non plus en évidence de convergence des acteurs sur les instruments à mobiliser, si ce n'est de classiques renvois à la « culture du risque ». Le Ministère de l'économie apparaît dès lors comme un *veto player* (Tsebelis, 2002), capable d'imposer son cadrage en captant la légitimité apportée par l'argument climatique.

En conclusion de cette première partie, le changement climatique apparaît bien comme l'élément déclencheur de la saturation de la politique publique du RGA et comme l'élément

polarisateur de sa réforme actuelle. Cette climatisation a pu s'exercer soit directement, dans le cadre du changement d'échelle spatiale et temporelle des sinistres qui appelle la révision de l'instrument d'indemnisation, soit indirectement comme avatar d'une réforme appelée depuis plus longtemps par des acteurs économiques publics et privés. La question est à présent de savoir dans quelle mesure cette climatisation de la gestion du risque est suivie d'effets afin de mettre en œuvre une stratégie d'adaptation redimensionnée à l'échelle de l'aléa.

5.2. Malgré des résistances et de faibles ambitions d'adaptation, cette climatisation est le vecteur de mutations de l'action publique du point de vue de ses échelles spatiales et temporelles et de ses instruments.

« Cette année 2024 sera l'année de l'adaptation. Une année où nous allons passer du constat, de la sortie du déni, à la mise en œuvre des mesures qui sont nécessaires »². Telle est l'annonce faite par le ministre de la transition dans un entretien à la presse à quelques mois de la présentation du PNACC 3, et qui témoigne d'un renouvellement apparent de son portage gouvernemental. Qu'en est-il pour le RGA ? Nous continuons de confronter l'hypothèse de la climatisation en nous intéressant aux conséquences sur les modalités d'intervention de l'action publique du renversement du cadrage (*framing*) précédemment identifié: une approche au prisme de l'adaptation encourage en effet à ne recourir à l'outil indemnitaire qu'en dernier ressort, pour dédommager uniquement les sites pour lesquels la prévention n'aurait pas suffi, à l'image de la séquence « *Eviter, réduire, compenser* » qui prévaut pour la préservation de la biodiversité depuis sa loi de 1976. La prévention, c'est-à-dire les gestes techniques de consolidation et de refondation, l'information des acteurs, mais aussi la réglementation de l'urbanisme et de la construction, constitueraient dès lors l'essentiel de l'effort de politique publique ; la procédure d'indemnisation serait amenée à être perçue comme exceptionnelle et résiduelle, et non comme la voie générique. Cette approche pousse également à repenser les échelles et les horizons temporels de l'intervention publique.

5.2.1. Une climatisation en trompe-l'œil : résistances à la mutation de l'action publique, degrés et objectifs d'adaptation

Nous identifions tout d'abord des résistances ainsi que des inerties qui freinent les mutations de l'action publique vers davantage d'adaptation. Les premières sont d'ordre économique. Malgré le coût de sa sinistralité, qui représente parfois jusqu'à 89% du total annuel Cat Nat, le RGA n'a bénéficié et ne bénéficie toujours que de très peu de crédits pour son volet prévention. La répartition des engagements financiers (Figure 15) confirme la priorisation d'aléas comme celui d'inondation, au bilan humain plus lourd, davantage porté par les élus locaux et plus anciennement gouverné. Y compris après des sécheresses marquées comme celle de 2017, la 2^{ème} plus coûteuse des 25 dernières années à hauteur de près de 2 Md€ (CGDD, 2023), aucune

² Guitton-Boussion, Justine. « Vivre à + 4°C : le gouvernement prépare son plan ». Reporterre, 23 janvier 2024, sect. Politique. <https://reporterre.net/Vivre-a-4oC-le-gouvernement-prepare-son-plan>.

augmentation significative des crédits de prévention n'est observée, contrairement à l'aléa submersion qui voit son budget multiplié par cinq après Xynthia.

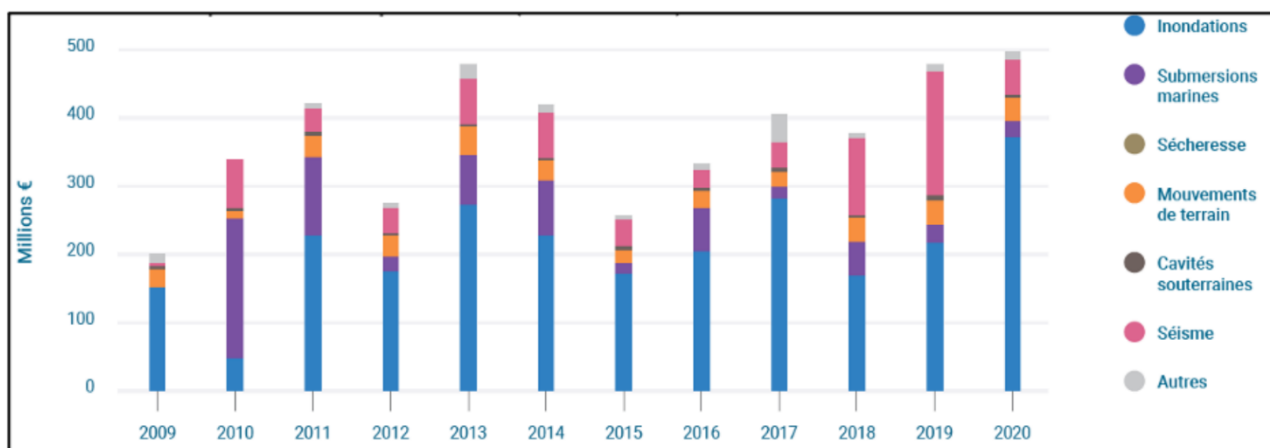


Figure 15: Evolution des engagements financiers publics de prévention par aléa (2009-2020), Ledoux, 2023

Le pilotage financier du RGA est révélateur des rigidités organisationnelles et administratives qui entravent l'allocation de moyens vers l'adaptation. Le RGA peut relever en effet de multiples programmes : d'abord, le programme 181 « Prévention des risques », consacré aussi bien à la prévention de risques naturels, technologiques, industriels, nucléaires ou miniers, qu'au financement de l'Ademe, doté de 1 328,2 M€ au PLF 2024. Il ne bénéficie malheureusement d'aucune action dédiée, contrairement à l'aléa inondation (action 10). Il pourrait ensuite relever de l'action « Adaptation des territoires au changement climatique » du programme 380 qui porte le Fonds vert et qui finance par exemple des ouvrages de protection face à l'aléa cyclonique. Ce constat d'éclatement et de faible lisibilité rejoint les travaux menés par V. Dépouès pour l'ACE en 2020 sur les moyens alloués à l'adaptation dans le budget de l'Etat : « la question du financement de l'adaptation se caractérise par un flou sur le niveau des besoins et sur les montants alloués. Dans ces conditions, il est difficile pour les parlementaires comme pour l'exécutif de piloter l'action de la France en la matière, et pour l'ensemble des parties prenantes de participer à un débat public informé » (Dépouès, 2020, p.1). Ce constat limite également l'hypothèse de la climatisation : Dépouès met par exemple en évidence que le Budget vert, récent exercice d'étiquetage environnemental de la dépense publique, considère comme systématiquement favorables à l'adaptation des dépenses de rénovation des bâtiments, alors qu'elles ne prennent en compte que le critère du confort d'hiver, et pas d'autres critères aussi importants comme le confort d'été, ou dans notre cas, le RGA. **Nous faisons donc face à un cas d'intégration apparente des enjeux d'adaptation dans les moyens alloués à la politique sectorielle pertinente, ici celle du bâtiment, mais qui ne se traduit en réalité par aucun outil de politique publique.** Dépouès touche de fait un nœud essentiel du problème : « il n'y a pas de crédits budgétaires spécifiquement attribués à la politique d'adaptation en France car l'adaptation n'est pas une politique de plus mais « un nouveau regard sur chacune d'elles ». Pour contribuer à l'adaptation, des politiques qui ne tenaient jusqu'ici pas compte des conséquences des aléas climatiques doivent évoluer et intégrer cette dimension dans un contexte de climat qui change. Ce travail d'intégration de

l'adaptation a déjà été conduit pour certaines politiques ces dernières années ; c'est par exemple le cas de la politique de l'eau » (Dépouès, 2020, p.2). Il met au jour la climatisation différenciée des politiques publiques vis-à-vis des objectifs d'adaptation (Rieu, 2022). Il ressort ainsi de l'analyse des documents budgétaires que la prévention du RGA attend vraisemblablement encore son portage et ses crédits. Leur déploiement se heurte à la dimension intrinsèquement transversale des politiques d'adaptation et à l'héritage d'un rattachement aux ressources allouées aux risques naturels, déjà très sollicitées pour d'autres aléas.

En parallèle, l'articulation actuelle des volets préventif et réactif, ainsi que le design indemnitaire de ce dernier ne créent pas d'incitation économique à la prévention pour les acteurs privés, une faille déjà soulevée par Cazaux et al. (2019) dans le cas des risques littoraux. Comme le souligne la Cour des Comptes, « *le régime Cat Nat, fortement étatique, présente l'inconvénient d'être créateur d'aléa moral, en neutralisant le signal d'alerte par les prix pour les assurés, qui sont couverts quel que soit leur niveau de risque, et ce en dépit (...) des franchises prévues par la réglementation. Un tel dispositif n'incite pas, notamment les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers, à prévenir la survenance du dommage par des actions de précaution. De même, les assureurs, qui sont protégés par la technique du stop-loss de la CCR, n'entretiennent pas suffisamment d'efforts pour diffuser une culture de prévention.*» (p. 44). Cependant, si la surprime est aujourd'hui faible et identique pour tous, augmenter son niveau pénaliserait les plus pauvres, avec le risque qu'ils ne s'assurent plus. Or, elle pèse déjà presque deux fois plus dans le budget des 10 % les plus pauvres que pour les 10 % les plus riches (Bézy, 2023). Les constructeurs ne sont guère davantage incités à consolider les fondations dans un marché très compétitif et couverts par leur garantie décennale (art. 1792 du Code civil) au court de laquelle quasiment aucun dommage ne survient encore.

Paradoxalement, un effet désincitatif a aussi concerné l'Etat lui-même, du fait du montage économique du régime d'indemnisation. Jusqu'à son récent déséquilibre, Cat Nat était financièrement avantageux pour l'État, car la CCR lui verse depuis 1993 une contribution annuelle en rémunération de la garantie dont elle bénéficie (95 M€ en 2019, d'après la Cour des Comptes, 2022). Elle s'acquitte aussi de l'impôt sur les sociétés pour un total de 1 845 M€ sur la période 1998-2020, tandis que l'État en percevait régulièrement les dividendes en tant qu'actionnaire à 100% (1 226 M€ au total entre 1993 et 2019, *ibid*).

Ces freins d'ordre essentiellement budgétaire et économique n'ont pas permis de mobiliser les acteurs pertinents (assureurs, constructeurs, assurés, et Etat lui-même) et ont en outre occulté le gain économique dégagé à moyen et long terme par l'adaptation. Ce gain a notamment été démontré en 2018 par le BRGM lui-même : « *La réduction du coût de la sinistralité suite à la mise en œuvre d'une politique d'adaptation est de l'ordre de 30%, de 45Mds€ (aucune politique) à 32 Mds€ pour les zones d'aléa fort et à 30Mds€ pour le territoire entier, à horizon 2100. Une telle politique se montre efficace dès sa mise en place en zone d'aléa de niveau fort.* » (Gourdier et Plat, 2018, p. 7). L'étalement urbain serait à lui seul responsable d'un potentiel surcoût de l'ordre de 20%. Ces modélisations éclairent à la fois sur la pertinence de cibler les zones exposées ainsi que sur l'intérêt d'intégrer la prévention du RGA aux politiques d'aménagement et d'urbanisme.

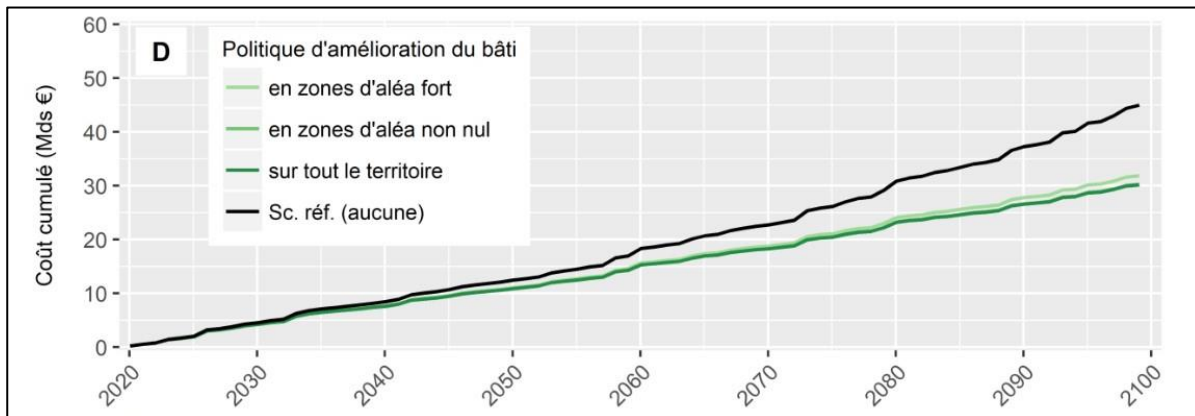


Figure 16: Résultats du modèle d'estimation du coût de la sinistralité liée au RGA, Gourdiér et Plat, 2018

Sur le neuf, eu égard au coût moyen d'une maison individuelle de l'ordre de 135 000 €, le surcoût des dispositions préventives peut être estimé à environ 3 % du coût de la construction (renforcement des fondations et des chaînages, soit 4 050 €, additionnés au coût de l'étude géotechnique préalable évaluée entre 800 et 2 000 €, Cour des Comptes, 2022). Ce surcoût s'avère modéré au regard du coût global de l'indemnisation pour la collectivité.

Pour évaluer le degré de pénétration de la dynamique de climatisation, il convient également de regarder les objectifs d'adaptation fixés et les modalités d'intervention publique associées. On reprend pour ce faire le gradient d'adaptation formalisé par Pelling (2010) et repris ici par Reghezza (2023), qui distingue l'ajustement par absorption du choc, de l'adaptation incrémentale, jusqu'à l'adaptation transformationnelle.

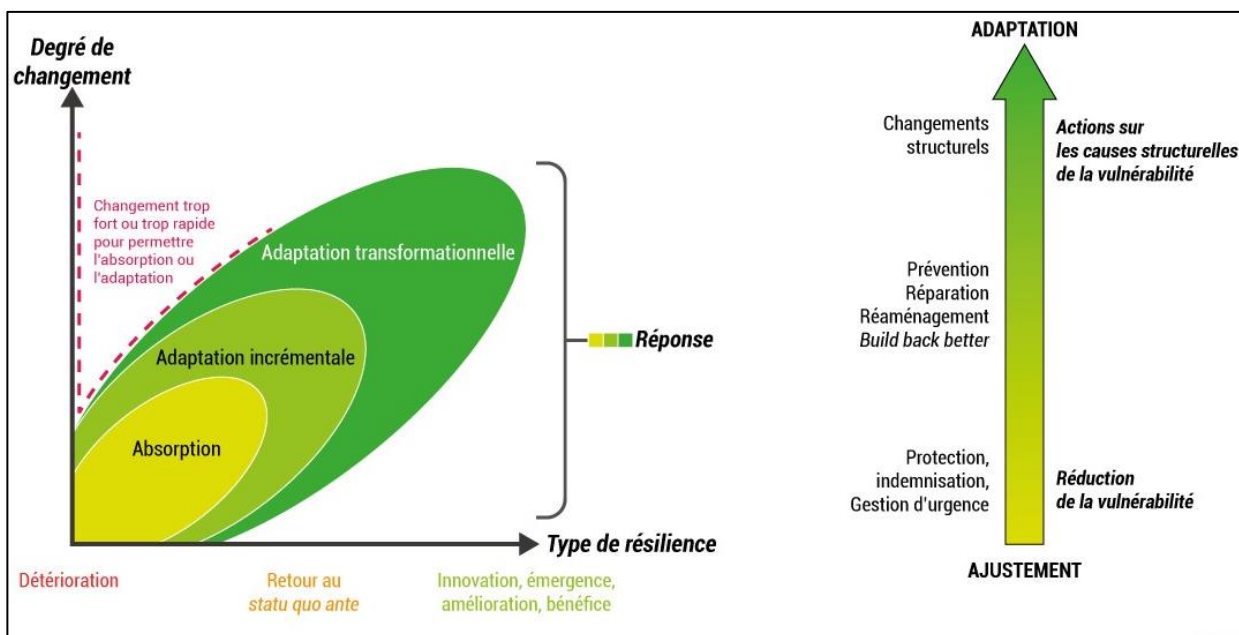


Figure 17: Degrés d'adaptation et modalités de l'action publique, Reghezza-Zitt, 2023

Alors que l'adaptation incrémentale réfère à des actions dont l'objectif est de maintenir l'essence, l'intégrité et les valeurs des systèmes en place, l'adaptation transformationnelle cherche à agir sur les causes structurelles de la vulnérabilité (Simonet, 2020). Ce gradient permet de mettre en évidence que jusqu'à présent, l'action publique s'est limitée à un ajustement à la marge. La saturation du régime Cat Nat ainsi que ses réformes d'origines artisanes diverses illustrent parfaitement cette tentative « d'absorption » : en moins de cinq ans, l'indemnisation du RGA a fait l'objet de quatre réformes législatives, et plusieurs ordonnances, tantôt pour durcir ses critères et préserver la garantie de l'Etat, tantôt pour répondre à l'indignation des sinistrés et des élus face au sentiment d'abandon ([loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021](#) dite "loi Baudu", [ordonnance n°2023-78 du 8 février 2023](#), LFI 2020, suppression de la franchise et [proposition de loi](#) issue de la niche parlementaire EELV.

Cette grille d'analyse met également en évidence que la politique passée et présente ne définit pas clairement ses objectifs ni ses échelles ou ses relais d'intervention. S'agit-il d'adapter en priorité le bâti le plus ancien ? De revoir les schémas d'aménagement pour éviter progressivement les zones trop sinistrées ? Quel doit-être le rôle des élus locaux ? Puisque l'aléa change d'échelle temporelle et spatiale à mesure que le climat se dérègle et que l'acteur central est vraisemblablement sous-dimensionné pour y répondre, il semble légitime que l'action publique repense elle aussi ses échelles spatiales, ses horizons et ses relais d'action.

Il faut enfin resituer ce traitement à l'échelle internationale, car de nombreux pays sont concernés, notamment en Europe. Un parangonnage international permet de souligner la spécificité de la France d'avoir placé une telle partie de son effort dans le volet palliatif de l'indemnisation, sûrement par sa conception mutualiste de la protection face aux calamités naturelles héritée de la Constitution de 1946. L'essentiel des pays européens a exclu le RGA de son régime des catastrophes naturelles au motif que ce risque est connu d'avance et qu'il est possible d'agir préventivement, et n'a pas non plus mis en place de voie d'indemnisation spécifique. La France fait figure d'exception avec un modèle public-privé sans équivalent, mais également par une cartographie assez fine du phénomène, contrairement à un pays au profil géotechnique similaire comme l'Italie. Enfin, les mesures de prévention mises en œuvre ne sont généralement pas spécifiques au RGA : techniques de construction préventives, normes de construction plus ou moins strictes comme l'obligation de réaliser une étude géotechnique depuis 2000 avant toute construction sur des argiles expansives en Espagne. Ce constat défend l'idée que la singularisation française de cet aléa est un construit administratif et politique lourd de conséquences.

5.2.2. De la réaction à la prévention : changer de temporalité(s)

Redimensionner la politique du RGA à l'échelle de son ampleur sous un climat dérégulé nécessite de penser l'action publique sur de nouvelles échelles de temps (Lascoumes, 2022). Les politiques d'adaptation, comme celles d'atténuation, de santé, d'éducation ou de nombreux biens publics, sont caractérisées par un coût économique à court terme pour un bénéfice à horizon très lointain et incertain. Dans le cas des risques naturels, le succès théorique de l'action publique reviendrait à supprimer toute perspective de gain politique, puisque le dégât lui-même

aurait été évité. Aussi, l'évitement de la sanction électorale, qui fait prédominer l'horizon temporel du court terme, favorise le *statu quo*. (Hassenteufel, 2011).

Ce changement d'horizon concerne d'abord le passé : la loi ELAN de 2018, qui définit des obligations de prévention pour la construction en zone d'aléa moyen à fort mais essentiellement sur le bâti neuf, illustre cette difficulté des pouvoirs publics à agir sur un stock de bâti bien antérieur. D'après la Cour des Comptes (2022), mettre en place dès 2004 ces mesures de prévention aurait permis d'éviter que 3,5 millions de maisons individuelles ne viennent s'ajouter au stock de bâti aujourd'hui vulnérable, **soit un tiers**. Mais s'il est établi qu'un guide de construction avait été mis au point par le ministère compétent dès 1993, les dégâts étaient encore absorbables à ce moment *t*, et l'enjeu climatique n'était pas suffisamment identifié pour légitimer l'impulsion que l'on observe aujourd'hui. Intégrées dès la construction, les gestes techniques de prévention ont un coût faible, alors que la modification a posteriori, notamment la reprise des fondations, coûte beaucoup plus cher et est invasive pour le sinistré. Elle peut aller de 21 000 € (technique par injection) jusqu'à 76 000 € (techniques des micropieux, *ibid*). **L'équivalence d'ordre de grandeur des coûts entre la prévention et la remédiation du sinistre sur le bâti existant éclaire pourquoi aucune généralisation de ces mesures n'a été soutenue politiquement jusqu'ici, tandis qu'il n'est pas possible de distinguer individuellement les biens qui seront touchés avec certitude, de ceux qui ne le seront pas.**

Cette mutation est également d'ordre prospectif, et connaît des évolutions récentes significatives, notamment sur le plan des savoirs qui fondent les instruments de l'action publique: le Ministère de la transition écologique a pour la première fois retenu lors de l'élaboration du PNACC 3 un scénario de réchauffement qui projette le pays jusqu'à + 4°C d'ici la fin du siècle, en cohérence avec les dernières projections scientifiques (IPCC, 2022). C. Béchu avait créé la surprise lors de cette annonce le 30 janvier 2023, rompant avec près d'une décennie d'énoncés politiques centrés autour de la mesure phare des 1,5°C de l'Accord de Paris, et du précédent PNACC qui tablait quant à lui sur un seuil maximal à +3°C. **Le recours aux scénarii, le dimensionnement de ces scénarii à la fourchette la plus réaliste de réchauffement, et leur projection sur un temps long qui s'étend jusqu'à la fin du siècle, est caractéristique de la dynamique de climatisation et illustre un nouveau paradigme d'action publique fondé sur la capacité de modélisation prospective** et inspiré des méthodes scientifiques du GIEC (Cointe et Nadaï, 2019). L'annonce de la définition d'une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) marque une rupture profonde dans la logique d'action publique qui se dote désormais d'un **référentiel commun** sur lesquels tous les acteurs pourront s'aligner. Jusqu'à présent les politiques, projets, investissements ont en effet été conçus comme si le climat ne changeait pas, c'est-à-dire sur la base de données climatiques historiques. Le recours à une trajectoire de réchauffement de référence devrait contribuer à passer d'une logique réactive face aux impacts climatiques à une logique d'anticipation qui œuvre à réduire les vulnérabilités (Nicol, 2024). Il faudra toutefois attendre la présentation de ce document pour déterminer dans quelle mesure les choix d'adaptation seront alignés sur cet instrument à la fois programmatique et prospectif. Ces choix devront également être spatialisés : y-aura-t'il des zones d'intervention à cibler en priorité ? Alors que Haut Conseil pour le Climat a proposé une cartographie future de la sécheresse des

sols dans son rapport de 2021, la carte actuelle du risque RGA (BRGM), qui définit par exemple les prescriptions de construction ou d'information des acquéreurs, n'existe que pour le climat actuel. Or, c'est précisément le support de savoirs susceptible d'aider à planifier la politique d'adaptation et d'être converti en outil d'intervention publique. Un tel outil serait utile dès à présent étant donné la durée de vie moyenne d'une maison, de l'ordre du siècle. Par exemple, à partir de la cartographie du HCC et de la distribution de la sécheresse du sol à horizon 2085, on comprend déjà que les mesures de prévention sur le neuf gagneraient à être généralisées à l'ensemble du territoire. A l'aléa s'ajoute le degré d'exposition, majoré par l'ancienneté du bâti et qui devrait lui aussi être croisé dans cet outil cartographique.

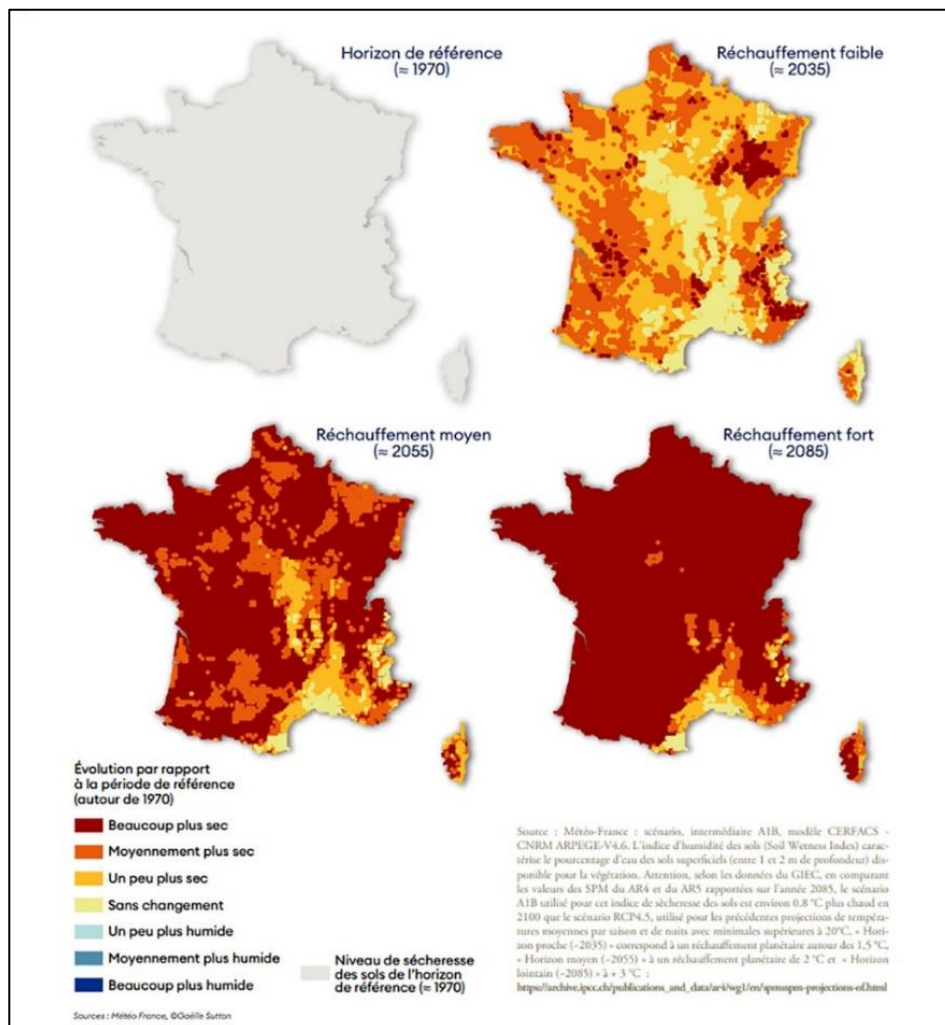


Figure 18: Prévissions de sécheresse des sols (Source: Haut Conseil pour le climat, 2021)

Cette climatisation se heurte néanmoins sur le temps long à des réflexes hérités de la gestion des catastrophes naturelles, qui ne déclenchent l'action publique que si des nœuds ou des pics extrêmes, « l'anormal » ou « l'exceptionnel », sont identifiés. Dans le cas du RGA, cela se manifeste particulièrement dans le volet d'indemnisation qui retient parmi ses deux seuls critères une intensité associée à une période de retour d'au moins 25 ans, un critère profondément inadapté à la cinétique du RGA. Cette incohérence temporelle des outils de l'action publique débouche sur des situations d'iniquité et d'opacité où l'expert peut conclure

que la sécheresse de l'année en question reconnue par l'arrêté Cat Nat n'est pas la cause déterminante des dégâts. La temporalité de la procédure n'est pas non plus adaptée à l'échelle du sinistre, et est la plus longue du régime Cat Nat, en moyenne 1 an et demi (Cour des Comptes, 2022), alors que les dégâts peuvent rendre la maison inhabitable.

A l'inverse, la marge de manœuvre permise la cinétique lente de phénomènes comme le RGA ou le recul du trait de côte n'est jamais mise en valeur dans le débat politique ou par les administrations, alors qu'elle constitue un formidable atout de l'action publique pour continuer de documenter le risque futur, se concerter, planifier, et agir.

5.2.3. D'une gestion par les risques à l'adaptation: retour sur les failles de la prévention

La croissance de la sinistralité du RGA met en évidence les faiblesses de son volet préventif. Nous examinons ses modalités pour comprendre les difficultés qui se posent à sa climatisation, ce champ de la politique publique étant particulièrement marqué, comme nous l'avons vu sur le plan du budget, par une gouvernance héritée ou du moins partagée avec la gestion des risques naturels. L'une des premières mesures de prévention a été l'élaboration plans de prévention des risques naturels (PPRN) dits « mouvements de terrain », depuis la loi Barnier de 1995 : ces plans valent servitude d'utilité publique, fixent des normes de construction et prescrivent des mesures de prévention et d'information après approbation par le préfet. Ils sont annexés aux documents d'urbanisme et permettent à partir d'une cartographie fine de l'aléa à une échelle locale (communale ou intercommunale) de réglementer l'urbanisation dans les zones à risques. Or, s'agissant du RGA, la Cour des Comptes montre à partir des données GASPARE que la mise en œuvre des PPR est très marginale, y compris comparée aux autres aléas. Pour la période 2009-2020, sur les 11 791 communes ayant déposé une demande de reconnaissance Cat Nat, seules 1 974 (**soit 6 %**) sont couvertes d'un PPR RGA approuvé, contre 29% pour les communes sinistrées par des inondations. Nous complétons ce traitement statistique par un traitement cartographique qui croise dans un premier temps aléa et couverture en PPR (Figure 19), et dans un second temps, sinistralité et couverture en PPR (Figure 20). **Cette visualisation permet de mettre en évidence que des régions très exposées comme l'Île de France ou la Nouvelle Aquitaine, et qui enregistrent de nombreuses demandes Cat Nat, n'ont que très peu mis en œuvre des PPR, contrairement à d'autres comme l'Occitanie. Cela signifie que des territoires au profil de risque similaire ont adopté des stratégies de prévention très différentes**, la plupart n'en adoptant pas du tout et reposant exclusivement sur le volet palliatif. On peut également supposer une connaissance minimale de l'aléa chez ces territoires attentistes, au vu de la sollicitation fréquente de Cat Nat. Dans l'ensemble, ces cartes donnent à voir la profonde décorrélation géographique entre l'exposition à l'aléa et ses outils de prévention, de même qu'entre le volet préventif et réactif de la politique. Cette décorrélation ne semble pas exister pour d'autres aléas comme celui d'inondation (Figure 21).

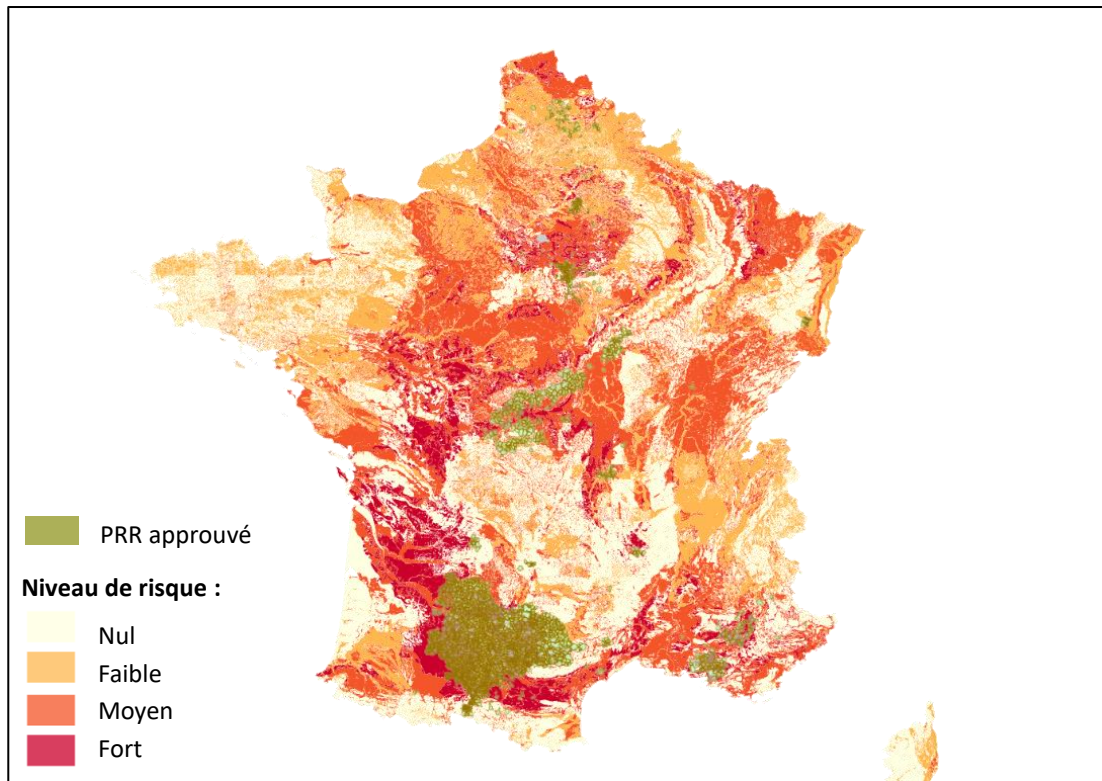


Figure 19: Cartographie de l'aléa RGA et communes couvertes par un PPR tassement différencié des sols, A. Munoz—Guipouy, d'après données GASPARG 2024

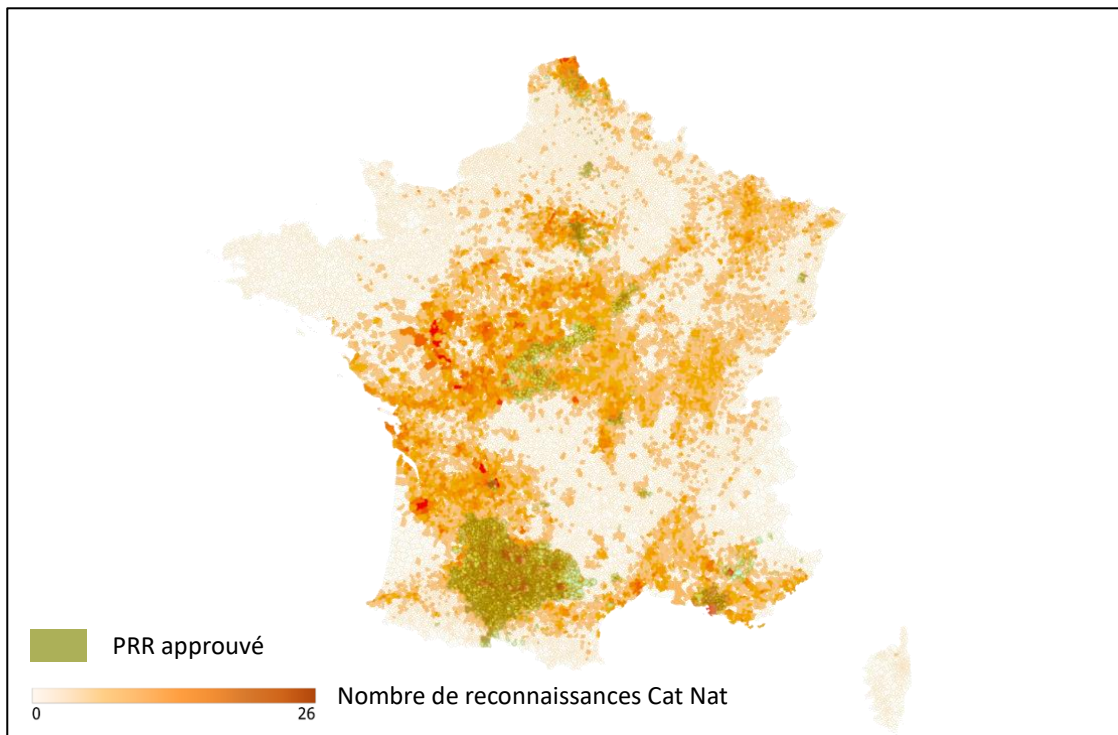


Figure 20: Nombre d'arrêtés Cat Nat pour le risque sécheresse et communes couvertes par un PPR tassement différencié des sols, A. Munoz—Guipouy, d'après données GASPARG 2024

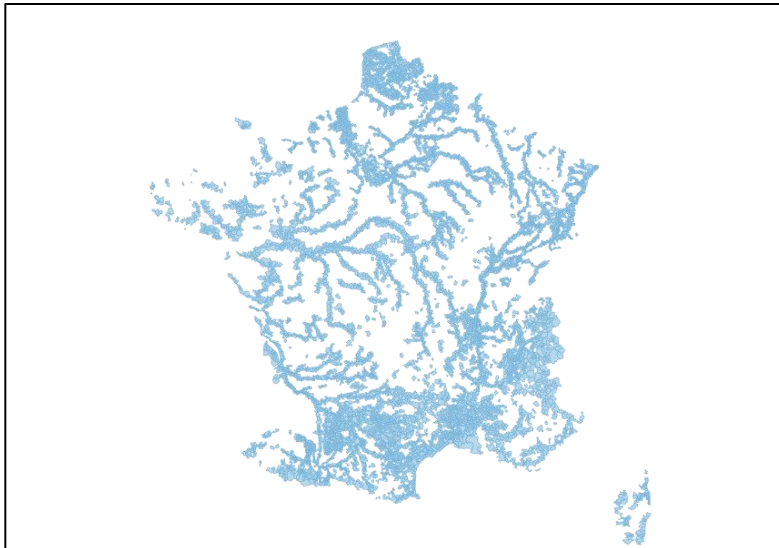


Figure 21: Cartographie des communes couvertes par un PPR Inondations, A.Munoz—Guipouy, d'après données GASPARD 2024

Ces cartes nous poussent à interroger les facteurs de la mise en œuvre si différenciée de la prévention dans les territoires, à questionner l'action des élus locaux ainsi que des services déconcentrés, et l'articulation avec d'autres instruments. Par exemple, les services centraux auditionnés dans le cadre des investigations du député Ledoux et de la Cour des Comptes, la DHUP et la DGPR, ont souligné que la loi ÉLAN a mis un frein à l'accélération prévue de la diffusion des PPR, celle-ci présentant la même efficacité sur le neuf mais étant beaucoup plus fluide à mettre en œuvre que les PPR : « *ils ne constituent pas selon elles l'outil le plus adapté pour répondre au problème.* » (Cour des Comptes, 2022, p. 23). De fait, [l'instruction du Gouvernement du 6 février 2019](#) relative aux thèmes prioritaires d'action en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour 2019 à 2021 a demandé aux services déconcentrés de ne plus prescrire ni approuver de nouveaux PPR RGA. Si un constat d'efficacité légitime ce choix pour le neuf, il laisse de nouveau dans l'angle mort la question de l'adaptation du bâti existant. Il souligne aussi l'inadéquation du cadre de la prévention des risques naturels face au redimensionnement de l'aléa sous l'effet du changement climatique, une rigidité et « étanchéité » (Richard, 2014) qui donne lieu à sa substitution par un nouvel outil : le document historique de prévention des risques naturels qui manifestement n'a pas été approprié par les maires est ainsi délibérément substitué par un levier réglementaire plus universel, ici la loi ELAN. Une étude menée par la Fédération Française du Bâtiment confirme l'efficacité de ce changement d'outil : les études géotechniques poussées (G2) sont désormais réalisées par 67% des propriétaires, contre 57% avant la loi ELAN (Ledoux, 2023, p. 61). **Ce changement d'échelle et d'outil de la prévention, qui permet une couverture plus large que la planification par PPR, peut aller dans le sens de l'hypothèse de la climatisation, à tout le moins d'une prise de distance vis-à-vis des outils phares de la gestion des risques naturels.** La planification à la française centrée sur les risques évolue au profit d'une approche plus générale par la norme, dont l'application relève davantage des acteurs de la construction, des citoyens et des assureurs, et qui déleste des administrations déconcentrées notoirement surchargées (préfectures, DREAL et DDT/DDTM). Cet outil normatif va aussi dans le sens

d'une désingularisation du RGA puisqu'il se rapproche dans sa logique, son vecteur (loi) et ses objectifs des outils mis en œuvre pour l'aléa dont il est le plus proche, le risque sismique.

Les tensions autour de la mobilisation du Fonds Barnier, autre instrument majeur de la politique de prévention, illustrent de nouveau la distance qui se creuse entre le RGA et les politiques de gestion du risque. Alors que de nombreux acteurs plaident pour qu'il puisse financer la prévention ou la recherche autour du RGA, la DHUP et la DGPR maintiennent une position contraire au motif qu'il ne relève pas des risques majeurs ciblés par le fonds. Le RGA n'a pas non plus bénéficié de la pratique du retour d'expérience ou « Retex » qui a lieu pour les crises, même après des épisodes exceptionnels comme 2003 qui avait débouché sur l'ouverture de crédits exceptionnels votés en loi de finance. Il n'a pas non plus bénéficié des acquis issus de la gestion d'autres aléas comme celui d'inondation.

5.2.4. Des instruments prometteurs inspirés des politiques d'atténuation

Après avoir examiné le changement d'échelle de temps et d'espace induits par la politique d'adaptation au RGA ainsi que les évolutions de sa planification, nous allons maintenant regarder plus largement quels sont les instruments de politique publique mobilisés et en quoi sont-ils innovants. Nous montrons qu'en parallèle de plusieurs instruments « classiques », émergent de nouveaux outils directement inspirés des politiques d'atténuation. Cette hybridation rejoint ce que V. Béal *et al.* (2015) ont caractérisé comme la circulation croisée des instruments d'un champ de politique à l'autre et entre différents acteurs publics, et qui accrédite ici particulièrement la thèse de la climatisation. Tout d'abord, il faut rappeler que les instruments de politiques publiques sont le fruit d'une production de savoirs scientifiques et techniques, et qu'ils traduisent toujours des choix d'action publique. **Dans le cas du RGA, le cadrage assurantiel est encore très prégnant, ce qui fait que l'objectif de la politique d'adaptation est avant tout la réduction des coûts d'indemnisation. L'adaptation du bâti en est le moyen.** C'est le nœud de la tension mise en évidence précédemment entre les acteurs défendant la « *préservation du bâti* » et ceux défendant la « *préservation du régime* ». Les justifications climatiques, de protection des populations et de justice sociale envers les sinistrés viennent seulement consolider cet argumentaire et nourrir le narratif.

On identifie en premier lieu des instruments désormais topiques de la logique d'intervention de l'Etat dans les territoires, comme le recours aux appels à projets, qui ont progressivement pris le relais de la planification (Epstein, 2013). Le RGA était notamment éligible aux fonds du plan d'investissement « France 2030 », sous l'appel à projets « Prévention et remédiation des désordres bâtimentaires dus au phénomène RGA » ouvert en février 2023 et doté de 20 M€. Il visait à accompagner des travaux de recherche de remédiation et de prévention. Piloté par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et mis en œuvre par l'Agence de la transition écologique (Ademe), ce montage cristallise le rôle croissant des opérateurs de l'Etat dans l'atténuation et l'adaptation et peut être regardé à cet égard comme un marqueur organisationnel de la climatisation. Il tend en effet à déssectorialiser la politique en y intégrant l'enjeu climatique (l'AAP France 2030 croise ici R&D, construction et adaptation), tout en s'inscrivant dans une dynamique plus large de recomposition du lien entre les orientations décidées au niveau central

et l'ingénierie de proximité. L'instrument normatif est également abondamment mobilisé, la loi ELAN de 2018 répondant entre autres à l'appel ancien des acteurs de la construction. Enfin, les recommandations émanant de notre corpus relèvent aussi d'approches classiques de comitologie ou de culture du risque (ex : créer une association nationale multi-acteurs de prévention des risques, proposition du rapport Langreny).

Plusieurs recommandations issues des différents rapports de notre corpus proposent ensuite de recourir à des instruments aisément identifiables ou revendiqués comme inspirés du champ de l'atténuation. Le député V. Ledoux défend par exemple la construction d'une « filière qualité RGA » en prenant le modèle de la filière de rénovation énergétique des bâtiments, en plein essor : *« Monter en puissance sur la qualité et la rapidité de la prise en charge (tout comme sur la prévention) suppose une filière de qualité – c'est exactement le même enjeu, par exemple, que pour la rénovation énergétique des logements. La question de la filière RGA est d'autant plus aiguë que le professionnalisme, la déontologie et l'indépendance des experts d'assurances sont très régulièrement mises en doute par les sinistrés et les maires »* (p.38). Le rapport Langreny dresse le même parallèle et propose de *« (iii) faciliter l'accès à un catalogue d'actions de prévention à travers une plateforme du type MaPrimeRénov' »* (p.8). Cette recommandation touche du doigt l'enjeu majeur partagé par l'atténuation et l'adaptation, qui est celui du **passage à l'échelle de la rénovation des actifs matériels**. Il vaut également pour d'autres objets de la transition comme l'installation de bornes de recharge électriques pour les mobilités. Ce pilotage d'une filière assis sur la mise à disposition de solutions de proximité correspond exactement à ce que P. Canfin et T. Pech ont appelé de leurs vœux dans une note sur la gouvernance de la transition écologique publiée par le think tank TerraNova en 2021, autour du concept « d'Etat opérateur ». Plus qu'une circulation, on peut même y voir une forme de « retour d'expérience » climatisé à partir du déploiement de l'atténuation qui bénéficie d'une avance relative de l'ordre d'une quinzaine d'années. **Ce parallèle argumente l'idée selon laquelle la politique de prévention du RGA est amenée à relever de plus en plus d'une politique climatique et à se distancier d'une politique de gestion des risques naturels sous-dimensionnée et sur-règlementée.**

V. Ledoux propose également d'associer à cette filière un instrument de type label pour répertorier les artisans et envoyer un signal qualité dans un marché très concurrentiel, ainsi qu'à un instrument de type diagnostic, inspiré du diagnostic de performance énergétique (DPE) pour créer une incitation économique à la prévention lors de transactions ou de mise en location. La mesure d'ensemble a vocation à former le vivier d'experts, de géotechniciens et de maîtres d'ouvrage nécessaires pour s'attaquer au stock de bâti vulnérable, mais aussi à réduire l'aléa moral qui entoure le rapport de force de l'expertise aujourd'hui et les transactions immobilières. Cette approche pragmatique par compétences et par signaux-qualité ou signaux-prix, si elle voit le jour, devra cependant être proportionnellement dimensionnée au stock de maisons vulnérables pour atteindre l'adaptation transformationnelle. Elle s'imprègne en tout cas d'une nouvelle vision des services publics au prisme des besoins de l'utilisateur, qui appelle une démarche miroir « d'aller-vers » et d'accompagnement de la part des acteurs publics, en particulier à l'égard des ménages les plus modestes. Elle capitalise également sur les leçons du déploiement de la transition énergétique qui a fait émerger des chantiers impensés car a priori

hors-champ des politiques environnementales, comme ceux de formation et de bassins d'emplois, ou des points de blocage provenant par exemple de l'absence du statut de propriétaire pour les ménages fragiles, souvent locataires.

La mission Ledoux propose également d'appréhender le RGA « *tout au long de la vie des biens* » (p. 60), une approche qui fait écho à l'analyse en cycle de vie (ACV), méthode phare de l'ingénierie des transitions et caractéristique d'une approche-matière « circulaire ». Concrètement, cela se traduirait ici par une obligation d'information du propriétaire à tous les stades de la vie du bien, lors de l'acquisition d'un terrain, de la construction, d'extensions ou de sa vente, un instrument de nature réglementaire. Le rapport Langreny suggère quant à lui de recourir à l'instrument bancaire étatisé du prêt à taux zéro (PTZ), pour que l'Etat accompagne les ménages dans le financement de gestes techniques de prévention. On retrouve ici à la fois un autre outil phare du financement public de la rénovation énergétique à destination du grand public, mais aussi l'essence d'une protection par l'Etat héritée de la conception mutualiste, cohérente avec la tonalité et le commanditaire du rapport. Enfin, sans préempter sur le lien à l'expertise qui sera approfondi, la modulation des seuils et des indicateurs de reconnaissance Cat Nat fait également partie de la boîte à outil de l'Etat central pour ménager sa garantie, comme vu précédemment, par à-coups d'ajustement réactif. Sans préempter non plus l'étude de la gouvernance territoriale de l'adaptation au RGA, l'urbanisme apparaît à l'inverse comme un levier beaucoup plus rigide, et surtout dévolu aux acteurs locaux.

En conclusion de cette seconde partie, nous avons d'abord mis en évidence les limites d'ordre budgétaire et économique qui ont freiné la politique de prévention du RGA, laquelle commence à peine à dépasser le stade de l'ajustement réactif par absorption. De premiers redimensionnements des échelles temporelles et spatiales de l'action publique, de même qu'une prise de distance vis-à-vis des outils phares de la gouvernance des risques naturels maintiennent cependant l'hypothèse d'une force de climatisation. L'adaptation à l'aléa n'est pas pour autant nécessairement l'objectif principal, qui est davantage ici la réduction des coûts d'indemnisation. L'Etat central apparaît comme l'acteur principal de la politique publique, et dispose d'instruments diversifiés pour mettre en œuvre l'adaptation : ces derniers ont vocation à s'inspirer de plus en plus des politiques d'atténuation, dans une dynamique de circulation voire de retour d'expérience assurément climatisée. La création de la TRAAC est à cet égard une nouveauté instrumentale majeure, susceptible si elle est consolidée et spatialisée de faire entrer la politique du RGA dans l'adaptation transformationnelle.

5.3. L'adaptation au phénomène de retrait-gonflement des argiles à la recherche d'une mise en œuvre locale : repenser le lien au territoire et le rôle des pouvoirs publics à l'épreuve du changement climatique

5.3.1. Une gouvernance centralisée en recomposition

Historiquement, la gestion des risques et catastrophes a fait l'objet d'un monopole de l'Etat central, ce dernier tirant la légitimité de la protection des populations et du maintien de l'ordre public. La décentralisation et la territorialisation croissante de l'action publique, particulièrement présentes dans le cas des politiques environnementales (Lascoumes, 2022), ont fait évoluer ce paradigme. Aujourd'hui, la prise en compte de l'enjeu climatique, en particulier via l'adaptation qui est nécessairement fondée sur les spécificités d'un territoire, renforce encore cette dynamique (Richard, 2014). La gouvernance du RGA reflète et participe à cette recomposition organisationnelle et spatiale de l'action publique.

Elle illustre dans un premier temps une tentative de décloisonnement de sa gouvernance à l'échelon central, favorisée par une prise en charge déjà polycentrée issue de la gestion des risques. Celle-ci était partagée – ou éclatée ? – entre le ministère de l'intérieur (procédure Cat Nat, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)), le MTE (DGPR et DHUP), le ministère de l'économie (assurance), le ministère de la cohésion territoriale, et parfois, un ministère du logement. Jusqu'à récemment, l'acteur principal de la politique du RGA n'était autre que la commission Cat Nat, qui réunit des représentants de chacun de ces ministères et divers experts publics (BRGM, MétéoFrance...) de manière hypercentralisée, confidentielle (huis-clos) et verticale. Aujourd'hui, avec l'émergence du volet adaptation, la politique du RGA a vocation à être pilotée par des acteurs plus directement rattachés au climat et réhaussés dans la hiérarchie ministérielle, le MTE et le SGPE (rattaché au Premier Ministre), dont un des axes de travail est « se loger ». Ce leadership se concrétise dans le PNACC, une feuille de route elle-même fruit de concertations interministérielles, publiques et privées, nouvel avatar du tropisme français pour le « Plan ». Pour autant, la stratégie d'adaptation ne bénéficie toujours pas de la même légitimité que d'autres champs de politiques publiques puisque contrairement à la stratégie nationale bas carbone (SNBC) par exemple, le PNACC n'est pas adopté par décret et pâtit donc d'une moindre portée réglementaire. Un réalignement normatif permettrait dès lors de donner toute sa portée à la future trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRAAC). Le cas du RGA illustre en tout cas non seulement une recomposition du jeu d'acteurs au profit d'un portage plus climatisé, mais aussi une dynamique plus large d'inclusion des parties prenantes et d'ouverture de l'Etat.

La mise en œuvre des choix d'adaptation permet elle aussi de saisir des recompositions administratives et territoriales qui rappellent la gouvernance de l'atténuation : celle-ci se déroule au profit d'acteurs para-publics montant en puissance comme les opérateurs de l'Etat (BRGM, MétéoFrance, Agence nationale pour l'habitat (ANAH), Ademe...). Ces derniers font office de « bras armé de la transition » sur le terrain, de par leurs ressources en ingénierie, d'un fort pouvoir de collecte et de traitement de la donnée (scientifique et socio-économique), et d'un fonctionnement plus souple que l'administration, tandis qu'ils sont également implantés en région. Epstein (2013) les qualifie à cet égard de « gouvernement à distance ». La proposition de V. Ledoux de mettre en œuvre comme pour Ma prime rénov une sorte de parcours de la rénovation pourrait par exemple être attribuée à l'ANAH. Le cas de Ma prime

renov' illustre d'ailleurs la **tension de « charge »** autour du passage à l'échelle de la transition soulevée précédemment et qui pourrait aussi se poser pour le RGA, puisque contrairement aux aides gérées par l'ANAH qui sont mises en œuvre localement par les préfets de région, Ma prime renov' est entièrement internalisée par l'opérateur du fait de son volume qui aurait saturé ces derniers. Du reste, la Cour des Comptes s'est positionnée contre cette option, en raison du transfert colossal de ressources dont l'opérateur aurait besoin pour mener sa mission, alors qu'il se trouve déjà sous tension (Annexe 8). Cet agencement aurait pourtant de nombreux bénéfices : la reprise du bâti constitue le cœur de métier historique de l'ANAH, elle dispose en outre d'une ingénierie technique et « d'aller-vers » opérationnelle, ainsi que d'une bonne connaissance des spécificités des espaces périurbains et de leur public souvent fragile. En internalisant la prévention du RGA après Ma Prime Renov, elle pourrait enfin porter une action intégrée, ciblée vers les publics prioritaires (risque fort et/ou revenu) donc plus juste socialement. Cela permettrait **d'articuler la rénovation thermique avec l'adaptation, par exemple en conditionnant l'obtention d'aides à la rénovation à la réalisation d'un diagnostic initial de vulnérabilité**. Un tel montage pourrait faire figure de modèle d'une adaptation transformationnelle, soutenable pour les finances publiques comme pour les citoyens, et cohérente (ne pas engager des frais de rénovation sur un bâtiment trop vulnérable aux risques naturels).

En parallèle, les services déconcentrés comme les préfetures, les directions départementales des territoires ou les DREAL, semblent retranchés à un rôle support et ne bénéficient non plus d'aucun transfert de moyens alors que leur sous-dimensionnement par rapport à l'élargissement de leurs missions est régulièrement pointé du doigt. Il existe par exemple des référents Cat Nat dans chaque préfecture, mais qui cumulent souvent cette casquette avec de nombreuses autres et qui ne sont de fait pas en mesure de jouer leur rôle d'animation et de relais auprès des collectivités. Ces dernières déplorent régulièrement dans la presse et dans les rapports parlementaires qui leur donnent une tribune avoir été cantonnées à un rôle de « guichet » dans le cadre de la procédure Cat Nat, sans expliquer pour autant l'absence généralisée de PPR qu'elles étaient censées déployer. Associés aux documents d'urbanisme sur lesquels ils ont la main, les PPR auraient pu redonner aux acteurs locaux une capacité d'action sur le risque via la réduction de l'exposition et l'information des riverains, tandis que 3 communes sur 4 ont plus de 50% de leurs maisons exposées (CGDD, 2023). Comme on l'a vu précédemment, un des enjeux est de recorréler spatialement la politique de prévention avec la distribution de l'aléa et de la sinistralité : on peut conjecturer que ce lien d'articulation entre la prévention et l'indemnisation a échappé au territoire, préempté par l'Etat central dans sa tradition monopolistique du gouvernement des catastrophes et par les acteurs de l'assurance qui ont gardé la main sur la modulation de la franchise. Le territoire a pu être pris en ciseau entre ces deux acteurs, se retrouvant en porte-à-faux une fois le sinistre survenu, si aucune mesure de prévention n'avait été prise.

Aujourd'hui, les collectivités et en particulier les communes sont susceptibles de jouer un nouveau rôle d'appui et de vérification du contrôle des dispositions de la loi ELAN, valorisant leur positionnement de proximité : le rapport de la Cour des Comptes et le rapport Ledoux proposent notamment d'intégrer la vérification de la bonne réalisation de l'étude géotechnique

obligatoire à la procédure générale du permis de construire et des transactions immobilières ou foncières et d'y subordonner toute décision d'urbanisme via une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « RGA thématique ». Cette étude pourrait rejoindre la liste des pièces à fournir lors de la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DAACT), au même titre que ce qui existe déjà en matière de normes énergétiques, acoustiques, parasismiques ou d'accessibilité, dans une logique de normalisation du risque RGA. Ce contrôle participe à l'idée d'une prise en compte du risque tout au long de la vie du bien et se rattache conceptuellement au pouvoir de police du maire. Cela pallierait également l'absence d'indicateur de suivi de la loi ELAN qui ne permet pas à ce jour à l'administration centrale d'évaluer l'effectivité de sa norme, dans une logique de *monitoring*. Toutefois, comme l'a mis en évidence Richard (2014), un clair transfert de compétences est nécessaire pour permettre de manière systémique aux collectivités de se saisir de l'adaptation. Or, celle-ci n'est toujours pas clairement attendue parmi les volets obligatoires des Plans climat-énergie territoriaux (PCAET), pourtant le principal outil disponible à l'échelle régionale.

Outre ces mutations organisationnelles, l'adaptation du RGA met aussi au jour sur le plan spatial une recomposition du lien au territoire. Elle est un exemple de territorialisation, entendue comme « *l'organisation localisée de l'action publique en vue de résoudre des problèmes publics conçus comme devant être traités localement par une action globale, transversale et partenariale* » (Alcaud et al., 2010, p.471). L'exposition différenciée des territoires, l'historique de leur sinistralité (récente ou ancienne) ainsi que les choix d'aménagement antérieurs sont en effet des paramètres majeurs pour les futurs choix d'action publique locale, appelant une « *adaptation au changement climatique sur (et par) les territoires* » (Rocle, 2017). Surtout, le RGA rebat profondément les cartes de la logique aménagiste cartésienne qui caractérisait l'intervention publique depuis la période moderne, renouvelée avec force après la seconde guerre mondiale. **En effet, là où l'aménagement cherche à remodeler l'environnement pour le soumettre à la satisfaction des besoins anthropiques, l'adaptation au RGA exige de consolider en profondeur le bâti et de revoir les choix d'implantation des activités, des hommes et des biens en fonction de l'aléa (Simonet, 2020).** Elle rejoint le concept d'adaptation comme outil pour penser le rapport entre l'environnement et la société dans une perspective systémique d'actions réciproques (Reghezza-Zitt, 2023). Penser en termes d'adaptation transformationnelle amène aussi à poser la question d'espaces continuellement et gravement sinistrés où il faudra peut-être, comme pour le risque d'inondation et de submersion, accepter de ne plus bâtir. Cette réflexion doit d'autant plus avoir lieu en amont des choix d'aménagement qu'elle doit être articulée avec les autres politiques foncières de la transition comme le Zéro artificialisation nette (ZAN) qui accroît la pression sur le foncier disponible, et bien sûr, avec les autres aléas naturels ou technologiques. Ne pas veiller à cette articulation fait courir un risque de mal-adaptation, entendue comme « *une adaptation qui échoue à réduire la vulnérabilité, mais au contraire, l'accroît* » (IPCC, 2001, p.990). A l'échelle micro, il s'agit d'éviter par exemple que des prescriptions d'aménagements de végétalisation issues de la loi Climat & résilience de 2021 en vue d'éviter les îlots de chaleur n'aggravent l'aléa en raison des désordres racinaires. Au contraire, anticiper leur articulation peut générer un double bénéfice d'adaptation sur le modèle des solutions fondées sur la nature, pour créer des écrans stabilisateurs dans le sol, drainer les précipitations, désimpermeabiliser et minimiser les

inondations. C'est cette vision intégrée et multiscale de précaution face à l'imprévisible et emboîtant tous les risques de l'Anthropocène sur un territoire donné qui concrétisera une adaptation transformationnelle, dans l'idée d'un système « climat-territoire » dynamique. Elle peut se mettre en marche dès aujourd'hui autour de projets de territoire qui pourront prendre en compte les activités clés à protéger sur le temps long et les vulnérabilités multidimensionnelles (environnementales, sociales, économiques) en présence. Car le climat qui change n'est qu'une pression supplémentaire dans un ensemble de contraintes économiques, sociales, juridiques, sanitaires qui constituent la toile d'un territoire.

5.3.2. Pour une information et une expertise locales

L'opportunité d'une territorialisation de l'adaptation passe aussi par le renouvellement des indicateurs, méthodes, échelles et acteurs de l'expertise et de l'information, qui sous-tendent l'élaboration des choix instrumentaux de l'action publique. Jusqu'ici, l'essentiel de l'expertise provenait des acteurs de l'assurance à l'image de l'association MRN (Guérin, 2011) ou des opérateurs de l'Etat rattachés au MTE, un monopole qui a cristallisé le ressentiment des sinistrés et des élus locaux à l'égard du régime d'indemnisation, jugé opaque et « hors sol ». Cette production de savoirs et techniques est progressivement recomposée à la faveur d'un ancrage spatial plus étroit et d'une participation des acteurs locaux comme des riverains. Les cartographies apparaissent comme un support essentiel de cette expertise. Les cartes sont des instruments hautement politiques en ce qu'elles légitiment des périmètres d'administration, prescrivent des choix spatialisés d'action publique, et imposent des représentations d'un territoire ou de phénomènes (Aguilera et al. 2021). Paradoxalement, elles ont la capacité de dépolitiser ces choix d'action publique en leur donnant une apparence d'objectivité quantifiée et rationalisée. Ainsi, les prescriptions réglementaires de la loi ELAN s'appliquent dans les zones d'aléas moyen à fort cartographiées par le BRGM, mais pas en dehors. Elles sont aussi des outils de prospective et d'anticipation, aux côtés des scénarios, et peuvent à ce titre constituer des supports d'information préventive (Vincent et al., 2007). La cartographie du RGA, commandée de manière centralisée par le MTE et réalisée par le BRGM, participe d'une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2013). Cependant, ces cartes d'exposition qui sont réalisées à l'échelle 1/50 000 ne fournissent pas d'information pour une parcelle précise, et gagneraient à être réactualisées.

Sur le plan du choix des indicateurs, la réforme des critères de reconnaissance Cat Nat est éclairante : le régime met en jeu deux types de critères : un critère géotechnique, ainsi qu'un critère météorologique de fréquence de la sécheresse, qui exige pour être validé une intensité de période de retour de l'ordre de 50 ans, incompatible avec la cinétique du RGA. Surtout, la vérification de la sinistralité fait l'objet de modélisations réalisées exclusivement par MétéoFrance, de manière numérique et sur la base d'un réseau de stations limité, et ne donne lieu à aucune mesure ni de dépêche d'expert public ou privé sur site. Cette procédure entraîne l'incompréhension des sinistrés non reconnus alors même que des dégâts sont constatés). De plus, la maille géographique retenue, de l'ordre 8 km de côté soit de 64 km², recoupe souvent plusieurs limites communales et crée des situations aberrantes où deux communes assises sur la même plaque d'argile sont inégalement reconnues. [L'ordonnance n°2023-78 du 8 février](#)

[2023](#) a de fait assoupli ces critères et créé un mécanisme de rattrapage entre communes voisines. Elle répond aux annonces gouvernementales défendant une priorisation de la matérialité et de l'intensité du sinistre sur le seul critère statistique d'une fréquence hors norme. En parallèle, les élus locaux ont multiplié les appels à la possibilité de produire une contre-expertise locale, qui passerait par l'implantation de stations de mesures communales. Chacune coûte moins de 3 000€ (Cour des Comptes, 2022) et permettrait aux maires de disposer de données mesurées dans leur commune, facilement explicables aux sinistrés, et très utiles en cas de recours. Plus généralement, la politique du RGA soulève la question de l'indicateur du risque : « *en considérant la sinistralité uniquement par le prisme des reconnaissances CatNat, une partie non négligeable du risque sécheresse est occultée* » renseigne la Mission Risques Naturels (2018).

L'adaptation territorialisée au RGA passe également par **une mutualisation, capitalisation et une accessibilité de l'expertise**. La quasi-totalité de notre corpus recommande ainsi d'alimenter les bases de données Géorisques avec les études géotechniques réalisées dans le cadre de la loi ÉLAN afin d'accroître la connaissance du risque, y compris la Mission Risques Naturels qui est une association émanant des acteurs de l'assurance. Ces propositions semblent réactiver la démarche du « retex » issue de la gouvernance des crises, mais redimensionné de nouveau à l'échelle de l'aléa tout en étant rendu disponible à l'échelle fine de la parcelle ou de la commune. S'agissant de l'information du public, il faut ensuite distinguer les mesures générales visant à informer le public et à créer une « culture du risque », et l'information spécifique aux futurs acquéreurs d'un terrain ou d'un bien. Le RGA devrait en tout état de cause rejoindre l'état des risques et pollutions (ERP) à fournir obligatoirement lors d'une transaction ou location immobilière, un outil qui vient d'ailleurs d'intégrer l'aléa recul du trait de côté à l'initiative de la loi Climat et résilience de 2021.

Enfin, l'élaboration de projets territoriaux d'adaptation suggérée plus haut repose précisément sur l'expertise et notamment la capacité des individus et des collectivités à auto-diagnostiquer leurs vulnérabilités. Si l'existence dès 1993 d'un guide de construction en zone argileuse mis au point par l'ancêtre du MTE avait été établie, elle ne dit rien de la réalité des connaissances et compétences locales. Celles-ci sont très probablement moins « musclées » qu'à l'échelon central, dotées de moyens d'action plus faibles, et d'un moindre accès aux savoirs scientifiques et techniques qui relèvent du monopole de l'Etat central. Pourtant, la priorisation de la prévention ne sera pas la même pour une commune selon par exemple si la majorité de son bâti exposé est ancien ou récent. Au diagnostic du risque environnemental doit s'ajouter celui des besoins économiques et sociaux du territoire. Richard (2014) a mis en évidence que la proximité des acteurs de la production des savoirs climatiques avec les décideurs locaux est d'ailleurs un des trois critères du déclenchement de la territorialisation de l'adaptation, aux côtés du cadre réglementaire et de la perception des impacts. A la cartographie nationale du BRGM, longtemps la seule disponible, s'ajoutent désormais des approches individuelles et territorialisées du diagnostic : la diffusion des outils numériques grand public dote aujourd'hui les collectivités comme les riverains de supports de visualisation du risque, leur permettant de se les approprier à leur échelle, et partant, de s'approprier les prescriptions réglementaires qui les accompagnent et qui y sont renseignées (réalisation du PPR par

exemple). C’est notamment le cas de la plateforme Géorisques.fr qui permet de disposer d’une cartographie des risques et des prescriptions de prévention pour une adresse personnelle ou pour un territoire donné.



Figure 22: Vue d'exercice de la plateforme Géorisques.fr pour le risque RGA (BRGM), A. Munoz—Guipouy

Les statistiques de fréquentation et d’utilisation sont encourageantes (annexe 9, BRGM) : en 2023, le portail Géorisques a reçu 6,6 millions de visiteurs et 3,8 millions de rapports de risques (à l'adresse ou à la commune) ont été produits. Le dossier expert sur le retrait gonflement des argiles a été vu 160 475 fois, soit le 3e dossier le plus consulté après les installations classées et la pollution des sols. Cette appropriation s’étend aussi aux données plus techniques puisque la page RGA pour télécharger les données nationales ou départementales a été vue 26 685 fois, soit la 2e page de ce type la plus consultée de la partie « Bases de données ». Même si elles attestent de la montée en puissance de l’appréhension collective du risque RGA, elles restent cependant bien en-deçà des volumes de riverains exposés et rendent compte du long chemin d’information qui reste encore à parcourir. Une autre limite provient de la temporalité de ces cartographies, qui se font à climat constant et qui ne sont pas articulées de manière prospective avec d’autres projections climatiques pourtant disponibles comme celles développées par MétéoFrance autour du projet [DRIAS](#) sur les climats futurs de la France.

L’outil R4RE, « [Resilience For Real Estate](#) », développé par l’Observatoire pour l’immobilier durable (OID), paraît à cet égard très prometteur : il propose non seulement un diagnostic cartographié et thématique des vulnérabilités, mais également des scénarii d’exposition projetés dans le temps selon les trajectoires de réduction des GES, et un large choix d’échelles de visualisation, du grain fin (bâtiment) à celle de la région. La mise en scénarii selon 3 horizons, 2030, 2050 et 2090, donne à voir la trajectoire du risque et sa généralisation

à des territoires jusqu'ici épargnés, dont la perception du danger est très probablement nulle aujourd'hui, du fait de sa non manifestation. **Ce sont pourtant exactement ces territoires pour qui le risque ne s'est pas encore manifesté mais pour lesquels la modélisation a un bon degré de certitude sur son occurrence future que le bénéfice de l'adaptation est le plus grand, et son coût, le plus faible.** La modélisation donne à voir le risque futur spatialisé, une réalité qui n'est pas encore visible et perceptible aujourd'hui mais qui le deviendra avec une certitude suffisante pour légitimer d'engager dès maintenant la prévention, ou même un projet d'adaptation territorialisé. L'outil pallie le défaut d'articulation soulevé précédemment autour des volets de prévention et d'indemnisation, puisqu'il informe même des coûts passés Cat Nat sur le territoire, aléa par aléa, et propose ensuite un diagnostic complet des vulnérabilités et un catalogue d'actions de prévention - très exhaustif - pour y remédier. Les vulnérabilités sont enfin appréhendées au sens large et permettent par exemple de croiser une projection de sécheresse croissante avec des indicateurs socio-économiques, comme la répartition de quartiers prioritaires de la ville, l'IDH, ou encore un score de multi-exposition environnementale, pour saisir les effets cumulatifs si complexes des dérèglements environnementaux. Ce diagnostic, remarquable par son appréhension des vulnérabilités à 360°, recense en outre la présence de réseaux critiques ou de sites SEVESO. De manière encore plus intégrée et climatisée, il mentionne également des activités ou services du quotidien comme les lieux d'éducation ou de santé, souvent oubliées dans l'appréciation des impacts du changement climatique mais pourtant en première ligne. Il détecte aussi certaines vulnérabilités liées à des spécificités géographiques : dans l'exemple d'un territoire urbain, ce sont notamment des vulnérabilités socio-administratives liées à l'éloignement des services. Enfin, des recommandations d'adaptation sont formulées à partir des aléas identifiés et de la criticité des activités du territoire. Un tel outil, holistique et ergonomique, n'est pas encore disponible pour tout le territoire mais gagnerait à être très largement diffusé, tout en restant vigilant sur son effet « boîte noire » et les circonstances de son utilisation pour l'action publique.

[Retour](#)

Informations sur le territoire

Département - Oise (60)

[Comment interpréter mes résultats ?](#)

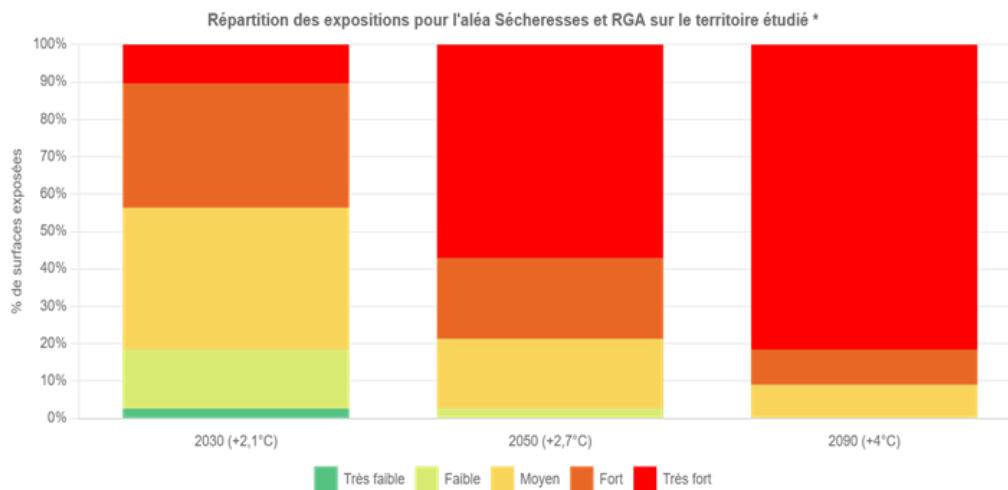
?



57,1% de votre territoire est à risque très fort vis-à-vis de l'aléa Sécheresses et RGA en 2050 ou pour un réchauffement de +2,7°C.

Le changement climatique et les catastrophes qu'il entraîne sont déjà observables sur votre territoire. Dans votre département, le coût cumulé des sécheresses et RGA sur la période 1995-2019 est estimé entre **3,4 M €** et **13 M €** pour **49** catastrophes reconnues.

[Source](#)



* Les résultats présentés ici correspondent à une analyse pour la TRACC. Elle est basée sur le scénario Business As Usual (RCP8.5 du GIEC), sauf pour l'aléa précipitations et inondations, qui est basé sur la déclinaison des indicateurs pour la TRACC. Plus d'informations [ici](#).

Figure 23: Vue d'exercice de l'outil R4RE pour le département de l'Oise (OID), A. Munoz--Guipouy

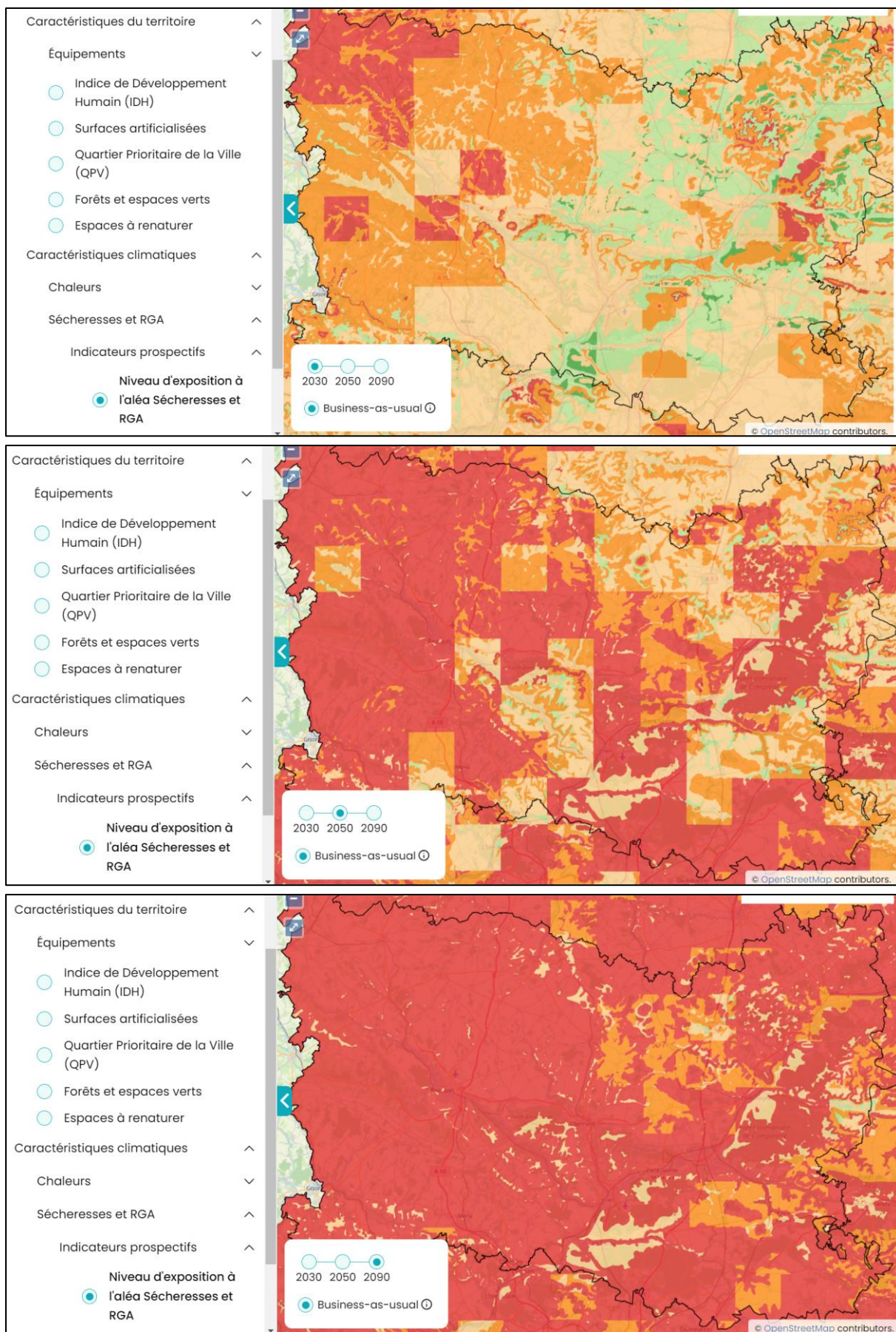


Figure 24: Vues d'exercice de la cartographie R4RE pour le département de l'Oise en 2030, 2050 et 2090 (OID), A. Munoz-Guipouy

5.3.3. Les arbitrages actuels et futurs autour de l'adaptation au RGA posent en filigrane la question d'une nouvelle vision du rôle de l'action publique face aux risques de l'Anthropocène et en particulier le changement climatique

L'État est traditionnellement chargé d'assurer la sécurité de ses citoyens (Borraz, 2013). Il a progressivement développé son ancrage sur la société au travers des instruments et dispositifs de protection des populations contre les diverses menaces de son temps, comme le développe M. Foucault (2004) dans *Sécurité, territoire, population* dès la fin des années 70. Au fil de la globalisation économique, de la construction européenne et de la décentralisation, la mission de sécurisation des populations est apparue comme une réserve de compétence et de légitimité sur laquelle l'Etat s'est recentré (*ibid*) et qu'il continue de développer aujourd'hui y compris dans un contexte de moindre acceptation du déficit. Or, le changement climatique déborde les limites-mêmes de la notion de risque, et dans le cas du RGA, les outils d'action publique pensés pour le prévenir. Bourg (2013) souligne notamment que le changement climatique et plus largement tous les désordres de la biosphère relèvent davantage d'une nouvelle catégorie de « dommages transcendants » qui invalident les critères individuel et monétaire du risque. Ces dommages transcendants sont de telles échelles qu'ils remettent en question le modèle collectif de répartition et de fonctionnement des activités humaines. Le retrait-gonflement des argiles, malgré son étendue croissante et sa cinétique, semble encore trop spatialisé pour pouvoir être basculé de la catégorie des risques territoriaux, mais ses interdépendances et ses effets cumulatifs illustrent certaines dimensions de ces nouveaux risques de l'Anthropocène.

Ce changement de conceptualisation pose en définitive la question de la posture de l'action publique dans un nouveau temps long où les risques « naturels » et « anthropiques » s'entremêlent, voire se confondent (Latour, 1999). Pour les collectivités, « *les pressions anthropiques locales et globales se superposent, égarant ainsi l'action locale dans la compréhension de son rôle et des enjeux auxquelles elle doit faire face.* » (Richard, 2014, p. 5). **L'adaptation porte l'idée d'un Etat qui aide sa population à « vivre avec » plutôt qu'il ne la « protège contre ».** Littéralement, adapter revient à vouloir « rendre apte ». Partant, qui souhaite-t-on vouloir rendre apte ? Les territoires ? Les actifs matériels assurés ? Les citoyens ? Et que faire de ce qui n'aura pas su ou pas pu être adapté ? Ce questionnement dépasse largement les cadres initiaux et actuels du problème : A. Courrèges (2022), maître des requêtes au Conseil d'Etat, a récemment montré en quoi une récente décision de la juridiction administrative suprême³ consacrant le droit à un environnement sûr et sain parmi les libertés fondamentales pourrait désormais être susceptible de fonder un recours par la voie du référé liberté, une voie contentieuse qui pourrait susciter un fort engouement chez les sinistrés du RGA.

³ Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 20/09/2022, 451129, Publié au recueil Lebon, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-reconnu-liberte-fondamentale>

Pour les décideurs, l'adaptation renouvelle la contrainte de la décision en contexte d'incertitude non maîtrisée. Une posture d'action consiste dès lors à réduire cette incertitude par le recours à l'expertise de modélisation et à sa diffusion, et à réduire la vulnérabilité par la prévention. Aujourd'hui, un des enjeux est de restaurer la chaîne de responsabilité du risque éclatée en une multitude d'acteurs, du constructeur à l'Etat garant ultime, en passant par le propriétaire, les élus, les assureurs et la CRR, comme le met en œuvre la loi ELAN. Collectivement vis-à-vis de cette chaîne, se pose la question de **la mutualisation géographique et sociale du risque et de la reconnexion entre prévention et réparation**. Le principe de solidarité nationale constitue le socle du régime "CatNat", entre tous les territoires, tous les aléas et tous les profils d'assurés. Mais s'il garantit l'égalité de chacun face aux dommages des risques naturels indépendamment de son exposition propre, il ne prend pas en compte de manière financière le degré d'exposition dans les garanties contractuelles proposées aux assurés (Cazaux et al., 2019). Il n'a pas non plus suffi dans le cadre du RGA : le rapport Langreny et les communications ministérielles autour du régime défendent à corps de bras la singularité française de cette approche mutualiste et public-privée, qui a permis un des meilleurs taux de couverture assurantielle au monde. Mais ces communications occultent surtout le très faible taux d'indemnisation des sinistrés RGA relativement aux autres aléas, de même que 30 ans d'inaction sur le volet préventif. Un autre levier commence à être exploré dans un contexte de moindre acceptation du déficit et de contraction des finances publiques : celui de priorisation des indemnisations « essentielles » sur d'autres « non-essentielles », une approche hiérarchique de la protection héritée récemment de la crise du Covid-19. [L'ordonnance n°2023-78 du 8 février 2023](#) a par exemple exclu de l'indemnisation les biens non résidentiels comme les murs de soutènement et les piscines, pour un gain annuel estimé d'environ 80 M€. Cette réflexion gagnerait à être étendue à l'ensemble des biens afin d'envoyer un signal de justice sociale, comme le suggère de manière audacieuse le rapport Langreny : comment justifier l'indemnisation minimale du bâti principal dégradé par le RGA, construit pour moitié avant que l'aléa ne soit connu, quand les résidences secondaires très exposées du littoral et de plus forte valeur nominale à indemniser n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause dans ce même régime ? L'acceptabilité pour les ménages d'un signal-coût relatif à un degré d'exposition exige qu'il ne soit pas à géométrie variable selon l'aléa ou le territoire exposé, au sein d'un régime unique.

Le RGA met en lumière la dimension microéconomique des dérèglements environnementaux, qui se traduit par une perte de richesse pour des ménages déjà vulnérables (et ici, de patrimoine), et qui a éclaté dans le débat public lors du mouvement des Gilets Jaunes. **Comme pour l'atténuation, l'adaptation exige de l'Etat central qu'il se positionne sur la question d'un partage de l'effort, soutenable économiquement, environnementalement et socialement**. Ce partage doit en priorité inclure les acteurs de l'assurance, qui sont du reste à la pointe de la connaissance de la sinistralité du fait de leurs données. Il s'agit de les inciter à financer des gestes techniques de prévention afin d'enclencher la résilience de masse sans qu'elle ne repose uniquement sur un opérateur public, si jamais cette option était retenue. L'Etat peut quant à lui faire jouer son effet de levier pour accompagner la résilience de masse, via des mesures de PTZ (garantie bancaire), ou via un dispositif contractuel par obligation de résultats inspiré du contrat d'économies d'énergie (CEE). Comme le résume T. Langreny, « *l'État a un*

triple voire quadruple rôle à jouer: agir comme réassureur pour apporter les capacités financières lors d'événements extrêmes, établir l'obligation d'assurance et investir dans la prévention ». Comme pour les risques sociaux en 1946, une solidarité collective face aux risques climatiques reste aujourd'hui à inventer.

6. LIMITES ET DISCUSSION

Les limites de ce travail de recherche tiennent principalement des données et des méthodes mobilisées.

- Concernant l'évaluation de la sinistralité, la base de données Gaspar ne permet par exemple pas de savoir si l'adoption d'un PPR est de nature à diminuer les dégâts, et donc de faire des recommandations de politique publique en conséquence. Par définition, la réduction des dommages se manifesterait par la non-demande de reconnaissance Cat Nat, qui passerait dès lors sous les radars de la base. Les limites des données GASPAR ont régulièrement été soulevées dans la géographie des risques (Guérin, 2011 ; Cazaux, 2019).
- Concernant l'analyse textuelle, la hiérarchisation des thèmes du corpus est bien sûr tributaire d'un fort aléa rédactionnel qu'il n'est pas possible de dégager.
- Concernant la circulation des instruments entre les politiques d'atténuation et celles d'adaptation, la similitude de l'objet à rénover est susceptible d'expliquer ce transfert davantage que l'hypothèse de climatisation : la bâti individuel tend de fait à mobiliser des acteurs (opérateur public) et une logique d'intervention similaires (rénovation de masse).
- Enfin, une étude comparative entre plusieurs territoires aux stratégies d'adaptation différentes aurait été pertinente pour comprendre les facteurs et difficultés de la prévention par et pour l'échelle locale. Elle constitue une piste intéressante pour de futurs travaux.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Nous avons d'abord vu en quoi le risque RGA est caractéristique d'une nouvelle forme de risques diffus caractéristiques de l'Anthropocène, et des défis de cadrage qu'ils posent à l'action publique. La sinistralité climatique revêt en effet une dimension multifactorielle: elle est la conséquence de l'intensité et de la fréquence des aléas climatiques, de l'exposition et de la vulnérabilité des territoires et des assurés, de l'effectivité de la gouvernance des risques et de leurs mesures de prévention. Cette complexité est source de retards dans la caractérisation et la mise à l'agenda du problème, dans un contexte de concurrence avec d'autres aléas naturels. Le RGA illustre la difficulté classique à « descendre d'échelle » dans l'appréhension des effets du changement climatique jusqu'à celle du territoire, et réciproquement, la non-prise en compte de la dimension climatique de l'aléa RGA dans sa mise en politique initiale. Le retrait-gonflement des argiles a été singularisé tant dans sa prévention, qui n'a pas été inspirée par la gestion d'autres risques similaires, que dans sa réparation, puisque ses sinistrés sont bien moins indemnisés que pour les autres aléas, et peinent à être considérées comme des victimes à part entière. Cette mise à l'écart est malheureusement à l'origine de pertes de chances significatives sur la réduction de la vulnérabilité actuelle, mettant en exergue l'importance d'une anticipation la plus précoce possible.

➔ *L'aléa sécheresse, en ce qu'il relève de la sûreté du bâti et tend à s'étendre sur le territoire, mériterait aujourd'hui d'être normalisé et instrumenté comme d'autres aléas, à l'image de l'aléa sismique qui fait l'objet de normes de construction similaires et bien acceptées, alors qu'il est encore moins prévisible que le RGA.*

Après de premiers épisodes de sécheresse résolus dans l'urgence, et à défaut de bénéficier d'un nouveau régime *ad hoc*, le RGA a été initialement pris en charge de manière indemnitaire parmi les risques couverts par le régime de catastrophes naturelles, alors même qu'il n'en cohabit pas les critères. Cette préférence pour une solution assurantielle de gestion du risque s'explique en partie par une conception centralisée et verticale de l'action publique, où l'Etat tient le rôle principal de garant, alors même que d'autres rationalités économiques encouragent un rééquilibrage précoce vers l'adaptation. Aujourd'hui, la multiplication des épisodes graves dans le temps et sur une part beaucoup plus vaste du territoire sature le régime d'indemnisation et oblige les pouvoirs publics à l'appréhender comme un enjeu climatique. Ce changement de cadrage, appuyé par une montée en puissance internationale et nationale de l'adaptation, produit des changements dans la réponse apportée par les pouvoirs publics pour s'en prémunir. Cependant, nous avons montré que ce n'est pas parce que le climat est l'élément déclencheur du redimensionnement de la politique et de son nouveau cadrage qu'il est nécessairement l'objectif principal de l'adaptation. Celle-ci est avant tout motivée par la réduction des coûts d'indemnisation, comme l'ont montré les résultats de l'analyse textuelle.

➔ *Dans l'attente des orientations du PNACC 3, il convient que les objectifs de la politique d'adaptation au RGA soient plus clairement définis, spatialisés, et échelonnés dans le*

temps (à la manière du calendrier d'interdiction de mise en location des passoires thermiques pour ce qui est de la rénovation énergétique des bâtiments).

Depuis la médiatisation récente du scandale de l'indemnisation des sinistrés, le narratif du climat et de l'adaptation a en outre permis de focaliser l'attention publique sur le futur de la politique, couvrant le lourd bilan de près de 30 ans d'attentisme. Comme 60% des maisons vulnérables ont été construites après 1976 (CGDD, 2023), et que le premier guide de construction date de 1993, on peut estimer que si les mesures identifiées avaient été mises en œuvre immédiatement, ou du moins dans la décennie, elles auraient permis de réduire de près de moitié le stock de bâti actuellement vulnérable. « L'urgence » affichée par le discours politique fédère et légitime une mise à l'agenda nécessaire mais mal définie et à peine transformationnelle. Mais elle confisque surtout le temps de la concertation collective autour des choix d'adaptation et de solidarité face au risque, alors que le bénéfice majeur de ces aléas est précisément la lenteur de leur cinétique qui pour une fois dans le paysage mouvementé des politiques environnementales, ménage ce précieux temps démocratique.

➔ *Tout en répondant aux difficultés immédiates des sinistrés actuels, le discours politique gagnerait à valoriser la cinétique lente du RGA au profit d'un débat collectif et multiscale sur les choix d'adaptation. Le degré d'adaptation souhaité doit pouvoir être discuté collectivement, à l'appui de la nouvelle trajectoire de référence d'adaptation au changement climatique (TRACC).*

Nous avons ensuite mis en évidence que l'action publique mobilise de nouveaux instruments pour s'adapter au RGA : il s'agit à la fois d'outils d'expertise (trajectoire de référence, visualisation cartographiée multiscale...) que de prévention (besoin d'une rénovation de masse sur le modèle de la transition énergétique et d'un opérateur pour la déployer). Cette circulation des cadrages, temporalités, spatialités et outils issus de l'atténuation vers l'adaptation va nettement dans le sens de l'hypothèse d'une climatisation de l'action publique. Mais celle-ci s'est tout de même heurtée à des résistances, des rigidités budgétaires et organisationnelles, ainsi qu'à des inerties qui expliquent aujourd'hui le degré minimal du référentiel d'adaptation. Le cadre réglementaire proposé aujourd'hui pour réduire la vulnérabilité apparaît à ce jour encore trop maigre, même s'il s'émancipe peu à peu du cadrage par les risques. Les seuls PPR, loi ELAN, et renvois flous à la culture du risque n'apparaissent pas de nature à atteindre l'adaptation transformationnelle.

➔ *La politique d'adaptation au RGA gagnerait à comporter un volet d'accompagnement préventif des ménages par les pouvoirs publics, pour s'attaquer de front et dans les volumes adéquats à la dimension matérielle, domestique et récurrente de l'aléa RGA. Cette vision commence à germer, du fait de la capitalisation des acquis issus de l'atténuation, et pourrait passer par exemple par la mise en place d'une filière RGA, d'un parcours de rénovation, et de son mandat confié à un opérateur comme l'ANAH.*

- ➔ *L'articulation de la résilience du bâti avec les politiques d'atténuation ou d'autres actions de transition telles que la végétalisation permettrait d'éviter des risques de mal-adaptation au fort coût socio-économique et budgétaire.*

Enfin, alors que la réparation du RGA était critiquée pour sa centralisation et sa déconnexion du territoire, le déploiement du volet adaptation de la politique RGA offre des opportunités d'essor des compétences locales à la faveur d'une adaptation intégrée. La prévention au titre du RGA pourrait devenir une forme originale d'aménagement résilient et *bottum-up* du territoire. On identifie là aussi dans ce lien au territoire de nouveaux marqueurs de la climatisation : la gouvernance est recomposée au profit d'un portage par le climat (SGPE et PNACC) et les outils d'expertise sont aménagés à l'échelle des collectivités tout en intégrant de manière croissante l'aléa sous nos climats futurs.

- ➔ *Les transferts de compétences autour de l'adaptation envers les collectivités peuvent encore être clarifiés pour donner un cadre favorable à l'émergence d'une adaptation transformationnelle locale.*
- ➔ *La diffusion d'outils prospectifs pourrait nourrir les débats locaux autour des choix d'aménagement, par anticipation des zones ou actifs qui ne pourront pas être adaptés : choisir de renoncer aujourd'hui en se concertant n'a pas le même coût socio-économique et politique que de devoir renoncer demain dans l'urgence, une fois le sinistre survenu.*
- ➔ *La portée normative de la TRAAC pourrait être alignée sur les autres grandes orientations de la transition afin de fixer un référentiel commun et un cadre juridique sécurisant pour les acteurs qui s'y aligneront.*

En dernier lieu, nous avons cherché à prendre du recul sur le renouvellement du rôle de la puissance publique face à ces risques diffus de l'Anthropocène. Celle-ci est comme par le passé confrontée à des arbitrages de solidarité nationale, et a pour chantier majeur de reconnecter la politique de prévention à celle de réparation, tout en composant à chaque échelle avec l'incertitude. Elle doit enfin se poser la question des populations à gouverner, essentiellement des ménages modestes et périurbains ou ruraux, et pour la résilience du bâti, un tissu de PME-TPE du bâtiment. Parmi les angles morts qui demeurent, celui des Outre-mer, ou encore la criticité des réseaux, comme les digues ou les lignes électriques enterrées, eux aussi concernés par le RGA. La toute récente fermeture de l'autoroute A13 et les désordres qu'elle a engendrés sont une préfiguration réaliste de cet effet cumulatif des vulnérabilités, qui pourrait faire émerger à son tour d'éventuels *social tipping points*, entendus comme le dépassement du seuil d'acceptabilité des sinistrés.

« Le meilleur moment pour planter un arbre était il y a 20 ans. Le second meilleur moment est aujourd'hui. »

8. LISTE DES ABREVIATIONS

- ACV : Analyse en cycle de vie
- ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AFA : Association française de l'assurance
- ANAH : Agence nationale pour l'habitat
- BRGM : Bureau de recherche géologiques et minières
- CEE : Certificats d'économie d'énergie
- CGDD : Commissariat général au développement durable
- COP : Conférence of Parties
- CRR : Caisse centrale de réassurance
- DAACT : Déclaration d'achèvement et de conformité des travaux
- DGSCGS : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
- DGPR : Direction générale de la prévention des risques
- DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- DDT/M : Direction départementale des territoires (et de la mer)
- DRIAS : Simulations climatiques par MétéoFrance
- EELV : Europe écologie les verts
- ELAN : Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique
- ERP : Etat des risques et pollutions
- GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- GES : Gaz à effet de serre
- GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- IGA : Inspection générale de l'administration
- IGF : Inspection générale des finances
- MRN : Mission risques naturels
- MTE : Ministère de la transition écologique
- OAP : Obligation d'aménagement et de programmation
- OID : Observatoire de l'immobilier durable
- PCAET : Plan climat air énergie territoire
- PLF : Projet de loi de finances
- PLU : Plan local d'urbanisme
- PNACC : Plan national d'adaptation au changement climatique
- PPR : Plan de prévention des risques
- PTZ : Prêt à taux zéro
- SGPE : Secrétariat général à la planification écologique
- SNBC : Stratégie nationale bas carbone
- RGA : Retrait-gonflement des argiles
- TRAAC : Trajectoire de référence d'adaptation au changement climatique
- UN-DRR : United nations office for disaster risk reduction
- ZAN : Zéro artificialisation nette

9. BIBLIOGRAPHIE

- Aguilera, T. et al. (2021) *Les cartes de l'action publique : Pouvoirs, territoires, résistances*. Presses universitaires du Septentrion. Available at: <https://books-openedition-org.acces-distant.sciencespo.fr/septentrion/https://books-openedition-org.acces-distant.sciencespo.fr/septentrion/127057> (Accessed: 14 March 2024).
- Association Française de l'Assurance (2015) *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2040*. Available at: <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/impact-du-changement-climatique-sur-lassurance-horizon-2040>.
- Aykut, S.C. (2020) *Climatiser le monde*. Versailles: Éditions Quae (Sciences en questions).
- Aykut, S.C. and Dahan, A. (2014) *Gouverner le climat? vingt ans de négociations internationales*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques (Références).
- Béal, V., Epstein, R. and Pinson, G. (2015) 'La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie', *Gouvernement et action publique*, VOL. 4(3), pp. 103–127. Available at: <https://doi.org/10.3917/gap.153.0103>.
- Beck, U. (1986) *La société du risque*.
- Bézy, T. (2023) 'Dommages climatiques : et si les assureurs ne pouvaient plus assurer ?', pp. 36–37.
- Bidan and Cohignac (2017) 'Le régime des catastrophes naturelles Français : Fonctionnement du régime | Variances'. Available at: <https://variances.eu/?p=2719>, <https://variances.eu/?p=2719> (Accessed: 20 April 2024).
- Blatrix, C., Edel, F. and Ledenvic, P. (2021) 'Quelle action publique face à l'urgence écologique?', *Revue française d'administration publique*, 179(3), pp. 521–535. Available at: <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0007>.
- Bonnefoy, N. (2019) *Catastrophes climatiques : mieux prévenir, mieux reconstruire*. 628. Sénat. Available at: <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-628-notice.html>.
- Bonneuil, C. and Fressoz, J.-B. (2016) *L'événement anthropocène: la Terre, l'histoire et nous*. Nouvelle éd. révisée et augmentée. Paris: Éditions Points (Points, H517).
- Borraz, O. (2013) 'Pour une sociologie critique des risques', in *Du risque à la menace*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France (L'écologie en questions), pp. 237–256. Available at: <https://www.cairn.info/du-risque-a-la-menace--9782130606314-p-237.htm> (Accessed: 21 April 2024).
- Borraz, O. (2020) 'Désingulariser les crises sanitaires et environnementales', *Environnement, Risques & Santé*, 19(1), pp. 5–6.

- Bourg, D. (2013) ‘Dommages transcendants’, in *Du risque à la menace*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France (L’écologie en questions), pp. 109–126. Available at: <https://www.cairn.info/du-risque-a-la-menace--9782130606314-p-109.htm> (Accessed: 21 April 2024).
- BRGM (2019) *Retrait-gonflement des argiles, Géorisques*. Available at: <https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-un-risque/retrait-gonflement-des-argiles> (Accessed: 18 February 2024).
- Castel, R. (2003) *L’insécurité sociale: qu’est-ce qu’être protégé?* Paris: Seuil (La république des idées).
- Cazaux, E., Meur-Ferec, C. and Peinturier, C. (2019) ‘Le régime d’assurance des catastrophes naturelles à l’épreuve des risques côtiers. Aléas versus aménités, le cas particulier des territoires littoraux’, *Cybergeo: European Journal of Geography* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.4000/cybergeo.32249>.
- CGDD (2021) *Cartographie de maisons individuelles au retrait-gonflement des argiles*. Ministère de la transition écologique (Note méthodologique). Available at: <https://side.developpement-durable.gouv.fr/GRDE/doc/SYRACUSE/794613/cartographie-de-maisons-individuelles-au-retrait-gonflement-des-argiles> (Accessed: 10 April 2024).
- CGDD (2023) *Retrait-gonflement des argiles, Chiffres clés des risques naturels - Édition 2023*. Available at: <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-risques-naturels-2023/23-retrait-gonflement-des-argiles.php> (Accessed: 18 April 2024).
- Circulaire du 11/10/10 relative à la prévention des risques liés au retrait-gonflement des sols argileux (Abrogée) | AIDA (no date) INERIS. Available at: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-111010-relative-a-prevention-risques-lies-retrait-gonflement-sols> (Accessed: 13 April 2024).
- Cointe, B., Cassen, C. and Nadaï, A. (2019) ‘Organising policy-relevant knowledge for climate action: integrated assessment modelling, the IPCC, and the emergence of a collective expertise on socioeconomic emission scenarios’, *Science & Technology Studies* [Preprint]. Available at: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/73783> (Accessed: 19 April 2024).
- Commission de l’aménagement du territoire et du développement durable (2022) *Avis sur le projet de loi de finances pour 2023 : Environnement - Prévention des risques*, Sénat. Available at: <https://www.senat.fr/rap/a22-119-12/a22-119-12.html> (Accessed: 7 April 2024).
- Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire (2022) *Avis sur le PLF 2023 - n°286 - Tome II*. Available at: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-dvp/116b0286-tii_rapport-avis (Accessed: 7 April 2024).
- Commission du développement durable et de l’aménagement du territoire (2023) *Avis sur le PLF 2024 - n°1680*. Available at: <https://www.assemblee->

nationale.fr/dyn/content/download/707134/file/EAT_pr%C3%A9vention_risques.pdf
(Accessed: 7 April 2024).

- Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 20/09/2022, 451129, Publié au recueil Lebon (2022) Publié au recueil Lebon. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046316542> (Accessed: 15 February 2024).
- Cour des Comptes (2022) Sols argileux et catastrophes naturelles : des dommages en forte progression, un régime de prévention et d'indemnisation inadapté, p. 106. Available at: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20220215-sols-argileux-catastrophes-naturelles.pdf>.
- Courrèges, A. (2022) 'J'écris ton nom', Les revues Lexisnexis [Preprint], (11). Available at: <http://www.lexiskiosque.com/reader/preview/c8f173b2-1a71-433b-8083-1f46ef8c7a49> (Accessed: 15 February 2024).
- Crutzen (2002) Geology of mankind | Nature (2002). Available at: <https://www.nature.com/articles/415023a> (Accessed: 22 April 2024).
- Damian, M. (2007) 'Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique', Natures Sciences Sociétés, 15(4), pp. 407–410.
- Dépouès, V. (2020) 'L'adaptation dans le budget de l'Etat'. Available at: <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/Ladaptation-dans-le-budget-de-lEtat.pdf>.
- Depoues, V., Dolques, G. and Nicol, M. (2022) Se donner les moyens de s'adapter aux conséquences du changement climatique en France : De combien parle-t-on ? I4CE, p. 66. Available at: <https://www.i4ce.org/publication/moyens-adaptation-consequences-changement-climatique-france/>.
- Dictionnaire de sciences politiques. 2e éd (2010). Paris: Sirey.
- Direction du budget (2023) Annexes budgétaires au PLF 2024 - Programme 181. Available at: https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2023/PLF/BG/PGM/181/FR_2023_PLF_BG_PGM_181_JPE.html (Accessed: 7 April 2024).
- Dupuy, J.-P. (2002) Pour un catastrophisme éclairé: quand l'impossible est certain. Paris: Seuil (La couleur des idées).
- Epstein, R. (2013) 'Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet', The Tocqueville Review, 34(2), pp. 91–102. Available at: <https://doi.org/10.3138/ttr.34.2.91>.
- Exposition du territoire au phénomène Sécheresse, Géorisques. Available at: <https://www.georisques.gouv.fr/articles-risques/retrait-gonflement-des-argiles/exposition-du-territoire-au-phenomene> (Accessed: 18 February 2024).

- Feltstiner, Abel and Sarat (1991) ‘L’émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer - Persée’.
- Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting on JSTOR (no date). Available at: <https://www.jstor.org/stable/4007601> (Accessed: 22 April 2024).
- Foucault, M. (2004) Sécurité, territoire, population. Paris: Gallimard, (Cours de Michel Foucault au Collège de France, 1977/78).
- France Assureurs (2022) Le risque sécheresse et son impact sur les habitations. Available at: <https://www.franceassureurs.fr/assurance-protege-finance-et-emploi/assurance-protege/actualites-protege/risque-secheresse-impact-habitations/> (Accessed: 24 February 2024).
- France Stratégie (2023) Dommages et adaptation. Available at: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2023-les_incidences_economiques_de_l'action_pour_le_climati-thematique-dommages.pdf.
- Garcia, P.-O. (2015) Sous l’adaptation, l’immunité : étude sur le discours de l’adaptation au changement climatique. These de doctorat. Université Grenoble Alpes (ComUE). Available at: <https://www.theses.fr/2015GREAH025> (Accessed: 22 February 2024).
- Godard, O. (2010) ‘Cette ambiguë adaptation au changement climatique’, *Natures Sciences Sociétés*, 18(3), pp. 287–297.
- Gourdier, S. and Plat, E. (2018) Impact du changement climatique sur la sinistralité due au retrait-gonflement des argiles – Impact of Climate Change on Claims Due To the Shrinkage and Swelling of Clay Soils.
- Guérin, S. (2011) Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l’assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l’action publique de prévention. Mission Risques Naturels. Available at: <https://www.mrn.asso.fr/wp-content/uploads/2018/01/2011-these-sarah-gerin-mrn.pdf>.
- Guillard, M. (2020) Etude des déterminants psychologiques de l’adaptation au changement climatique : effets de la distance psychologique, du risque perçu, et de l’attachement au lieu. These de doctorat. Nantes. Available at: <https://www.theses.fr/2020NANT2002> (Accessed: 22 February 2024).
- Guitton-Boussion, J. (2024) ‘Vivre à + 4°C : le gouvernement prépare son plan’, *Reporterre*, 23 January. Available at: <https://reporterre.net/Vivre-a-4oC-le-gouvernement-prepare-son-plan> (Accessed: 22 February 2024).
- Gustave, M. (2022) L’action publique locale à l’épreuve de l’Anthropocène : une étude comparative entre deux territoires littoraux atlantiques. phdthesis. Université de La Rochelle. Available at: <https://theses.hal.science/tel-04190085> (Accessed: 12 April 2024).
- Hassenteufel, P. (2011) ‘Chapitre 9 - Les changements de l’action publique’, in *Sociologie politique : l’action publique*. Paris: Armand Colin (Collection U), pp. 243–288. Available

at: <https://www.cairn.info/sociologie-politique-l-action-publique--9782200259990-p-243.htm> (Accessed: 12 April 2024).

- Haut Conseil pour le climat (2021) Rapport annuel (et cartes). Available at: <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/06/Cartographie-Rapport-annuel-2021.pdf>.
- Hrabanski, M. and Montouroy, Y. (2022) ‘Les « climatisations » différenciées de l’action publique. Normaliser l’étude du problème « changement climatique »’, *Gouvernement et action publique*, VOL. 11(3), pp. 9–31. Available at: <https://doi.org/10.3917/gap.223.0009>.
- IPCC (2001) — Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change. Impacts, Adaptation and Vulnerability. A Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2023) *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. 1st edn. Cambridge University Press. Available at: <https://www.cambridge.org/core/product/identifiant/9781009325844/type/book> (Accessed: 23 February 2024).
- Langreny, T., Le Cozannet, G. and Merad, M. (2023) *Adapter le système assurantiel français face à l’évolution des risques climatiques*. Inspection Générale des Finances.
- Langumier, J. (2013) ‘Concerter, négocier, mobiliser Retour critique sur la « culture du risque » à partir du Plan Rhône en France’, in S. Revet (ed.) *Le gouvernement des catastrophes*. Paris: Éditions Karthala (Recherches internationales).
- Lascoumes, P. (2022) *Action publique et environnement*. Paris cedex 14: Presses Universitaires de France (Que sais-je ?). Available at: <https://www.cairn.info/action-publique-et-environnement--9782715409668.htm>.
- Latour, B. (1999) *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*.
- Ledoux, V. (2023) *RGA: N’attendons pas que ce soit la cata !* Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer. Available at: <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/rapport-ledoux-sur-phenomene-de-retrait-gonflement-des-argiles> (Accessed: 22 February 2024).
- Magnan, A. and Le Treut, H. (2013) *Changement climatique: tous vulnérables ? repenser les inégalités*. Paris: Éd. Rue d’Ulm (Sciences durables).
- Marquet, V. and Salles, D. (2014) ‘L’adaptation au changement climatique en France et au Québec. Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées’, *Critique internationale*, 62(1), pp. 73–91. Available at: <https://doi.org/10.3917/cii.062.0073>.
- Marsaud, S. and Rousseau, S. (2023) *Rapport d’information sur l’évaluation de la prise en compte du retrait-gonflement des argiles*. 1003. Assemblée Nationale. Available at:

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cec/116b1003_rapport-information
(Accessed: 23 February 2024).

- Ministère de l'économie et des finances (2023) 26/05/2023 - CP - Bruno le Maire et Christophe Béchu lancent une mission sur l'assurabilité des risques climatiques, Presse - Ministère des Finances. Available at: <https://refonte-bercy.epresspack.online/26052023-cp-bruno-le-maire-et-christophe-bechu-lancent-une-mission-sur-lassurabilite-des-risques-climatiques/> (Accessed: 20 February 2024).
- Ministère de l'Environnement, D. aux R.M. (1993) Sécheresse et construction ; guide de prévention. La Documentation Française. Paris. Available at: <https://side.developpement-durable.gouv.fr/PAE/doc/SYRACUSE/194940/secheresse-et-construction-guide-de-prevention> (Accessed: 11 April 2024).
- Mission Risques Naturels (2018) Sécheresse géotechnique: de la connaissance de l'aléa à l'analyse de l'endommagement du bâti. Available at: https://www.mrn.asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/21-01-2018_rapport-mrn_secheresse-2018.pdf.
- Mission Risques Naturels (2022) Bilan des principaux événements Cat Nat 2022.
- Montouroy, Y., Biabiany, O. and Massardier, G. (2022) 'La mise en œuvre locale des instruments comme vecteur de déclimatisation des politiques publiques. Le cas de la politique agricole et de la filière banane en Guadeloupe', Gouvernement et action publique, VOL. 11(3), pp. 127–152. Available at: <https://doi.org/10.3917/gap.223.0127>.
- Nessi, H., Le Néchet, F. and Terral, L. (2016) 'Introduction. Changement de regard sur le périurbain, quelles marges de manœuvre en matière de durabilité ?', Géographie, économie, société, 18(1), pp. 15–33. Available at: <https://doi.org/10.3166/ges.18.15-33>.
- Nicol, M. (2023) 'Adaptation : inscrire la trajectoire de référence dans la loi', I4CE, 6 July. Available at: <https://www.i4ce.org/adaptation-inscrire-la-trajectoire-de-reference-dans-la-loi/> (Accessed: 20 April 2024).
- November, V. (2002) Les territoires du risque: le risque comme objet de réflexion géographique. Bern ; New York: P. Lang.
- Pech, T. and Canfin, P. (2021) Gouverner la transition écologique. Terra Nova. Available at: <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/gouverner-la-transition-ecologique/> (Accessed: 18 April 2024).
- Pelling, M. (2010) Adaptation to climate change: from resilience to transformation. Routledge. Available at: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203889046/adaptation-climate-change-mark-pelling> (Accessed: 17 April 2024).
- Plan stratégique d'adaptation au changement climatique pour le massif des Pyrénées | La préfecture et les services de l'État en région Occitanie (no date). Available at: <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/Actualites/Plan-strategique-d->

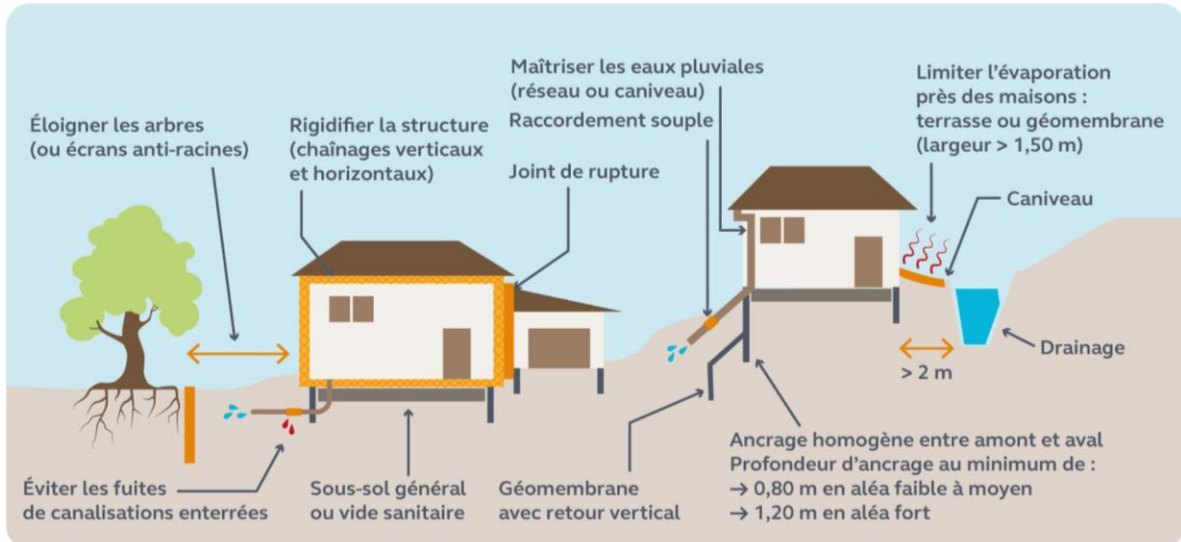
adaptation-au-changement-climatique-pour-le-massif-des-Pyrenees (Accessed: 5 April 2024).

- Przulski, V. and Hallegatte, S. (2012) *Gestion des risques naturels: leçons de la tempête Xynthia*. Versailles: Éd. Quae (Matière à débattre et décider).
- Reghezza-Zitt, M. (2023) 'Sociétés humaines et territoires dans un climat qui change. Du réchauffement climatique global aux politiques climatiques', *Géoconfluences* [Preprint]. Available at: <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/changement-global/articles-scientifiques/rechauffement-climatique-politiques-climatiques> (Accessed: 8 April 2024).
- Revet, S. and Langumier, J. (eds) (2013) *Le gouvernement des catastrophes*. Paris: Éditions Karthala (Recherches internationales).
- Reveyaz, N. and Poulot, M. (2018) *Les espaces ruraux et périurbains en France : cadrage scientifique et pédagogique*, *Géoconfluences*. Available at: <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/france-espaces-ruraux-periurbains/cadrage> (Accessed: 13 April 2024).
- Richard, E. (2014) 'L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale', *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Preprint], (Hors-série 20). Available at: <https://doi.org/10.4000/vertigo.15283>.
- Rieu, G. (2022) 'La « climatisation » limitée et différenciée des politiques locales de gestion du risque de submersion marine en Charente-Maritime', *Gouvernement et action publique*, VOL. 11(3), pp. 75–98. Available at: <https://doi.org/10.3917/gap.223.0075>.
- Rocle, N. (2017) *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique*. These de doctorat. Bordeaux. Available at: <https://www.theses.fr/2017BORD0896> (Accessed: 22 February 2024).
- Rousset, N. (2012) *Economie du changement climatique : des politiques d'atténuation aux politiques d'adaptation*. These de doctorat. Grenoble. Available at: <https://www.theses.fr/2012GRENE017> (Accessed: 22 February 2024).
- Sanders, C.H. and Phillipson, M.C. (2003) 'UK adaptation strategy and technical measures: the impacts of climate change on buildings', *Building Research & Information* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.1080/0961321032000097638>.
- Sénat (2023) *La sécheresse ébranle les fondations du régime CatNat*. 354. Available at: <https://www.senat.fr/rap/r22-354/r22-354.html> (Accessed: 22 February 2024).
- Sfez, L. (2010) 'Avant-propos : études sur l'adaptation au changement climatique', *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, (71), pp. 5–6. Available at: <https://doi.org/10.4000/quaderni.524>.

- Simonet, G. (2020) ‘De l’ajustement à la transformation : vers un essor de l’adaptation ?’, *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie* [Preprint], (Vol. 11, n°2). Available at: <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.17511>.
- Tabeaud, M. (2010) ‘Les adaptations au changement climatique ou la re-découverte des acteurs et des territoires’, *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, (71), pp. 7–25. Available at: <https://doi.org/10.4000/quaderni.522>.
- Thirion, A. (2020) ‘Les régimes d’indemnisation des catastrophes naturelles’, *Administration*, 266(1), pp. 56–58. Available at: <https://doi.org/10.3917/admi.266.0056>.
- Toulemont, M. and Cojean, R. (2007) ‘La prévention des risques liés à la sécheresse géotechnique : une expérience transposable à d’autres aléas naturels’, *Revue Française de Géotechnique*, (120–121), pp. 215–219. Available at: <https://doi.org/10.1051/geotech/2007120215>.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press. Available at: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rvv7> (Accessed: 12 April 2024).
- UNDRR (2017) Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction.
- Valadier, A. and Richer, J. (2015) ‘Des zones de solidarité à un scénario d’adaptation au changement climatique en Charente-Maritime (France, Région Poitou-Charentes)’, *VertigO* [Preprint], (Hors-série 21). Available at: <https://doi.org/10.4000/vertigo.16374>.
- Van Gameren, V., Weikmans, R. and Zaccai, E. (2014b) ‘VI. Mesures et suivi de l’adaptation’, in. Paris: La Découverte (Repères), pp. 91–102. Available at: <https://www.cairn.info/l-adaptation-au-changement-climatique--9782707174697-p-91.htm> (Accessed: 8 April 2024).
- Vincent, M., Plat, E. and Roy, S.L. (2007) ‘Cartographie de l’aléa retrait-gonflement et plans de prévention des risques’, *Revue Française de Géotechnique*, (120–121), pp. 189–200. Available at: <https://doi.org/10.1051/geotech/2007120189>.

10. ANNEXES

1. Principales dispositions préventives pour construire en zones argileuses (Cour des Comptes, 2022)



2. Principales mesures de prévention du RGA sur le bâti individuel (Ledoux, 2023, p.54)

Principe	Les techniques utilisées
Agir sur l'environnement proche de l'habitation Solution « horizontales » (solutions globalement assez peu coûteuses et peu invasives pour le bâti)	Retirer/élaguer les arbres
	Couper les racines
	Poser des écrans anti-racines
	Collecter et évacuer les eaux de toiture
	Vérifier l'étanchéité des réseaux
	Membrane d'imperméabilisation périmétrique
	Réaliser un drainage périphérique
	Réhydratation des sols
Agir sur les fondations Solutions « verticales »	Réaliser une reprise en sous-œuvre pour approfondir le niveau de fondation par des : - plots jointifs réalisés par phases alternées ; - plots discontinus reliés ou non par une longrine ; - micropieux.
	Injections de résine sous fondations
	Reprise en sous-œuvre partielle
Agir sur la structure de l'habitation	Renforcement par chaînage

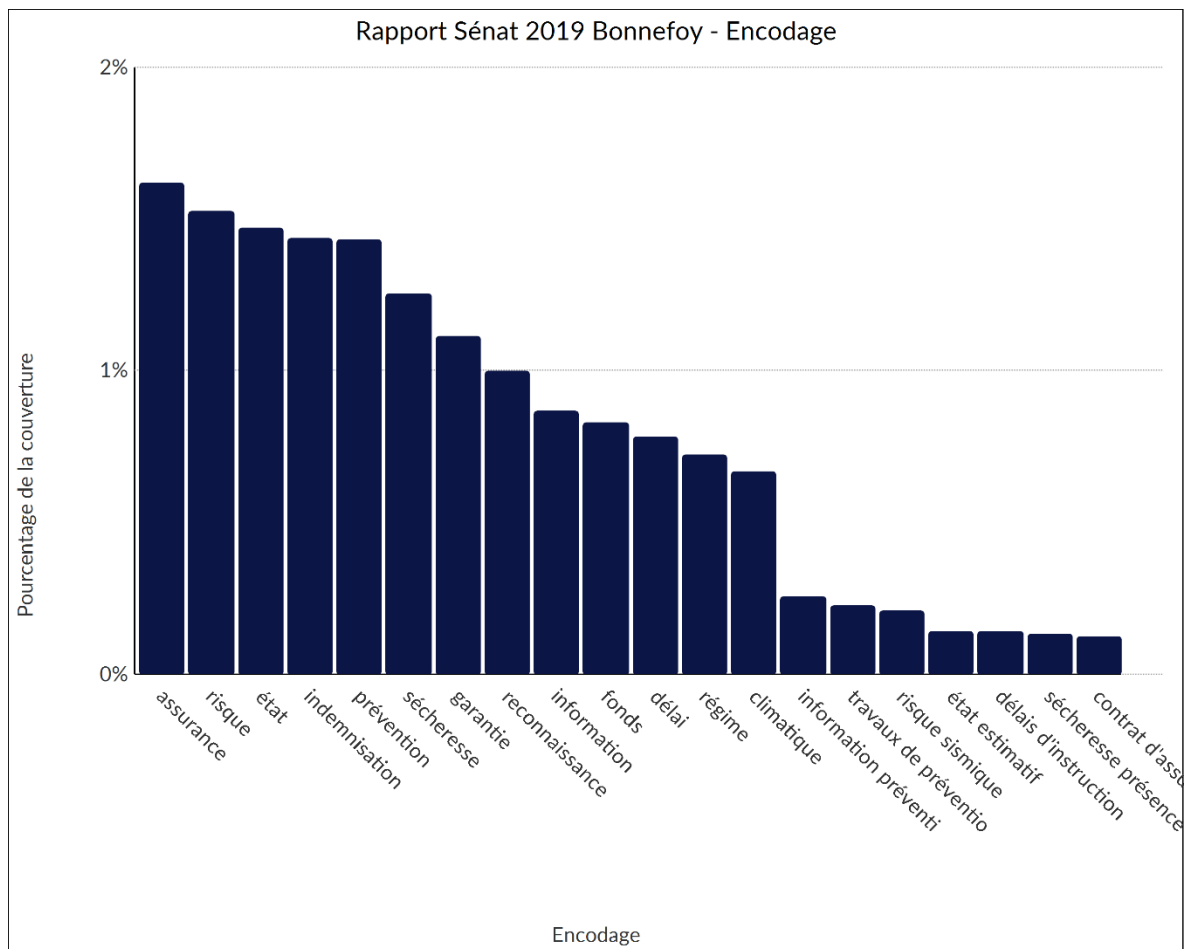
3. Interactions d'acteurs et changement (Hassenteufel, 2011), dans Sociologie politique : l'action publique (2011), pages 243 à 288

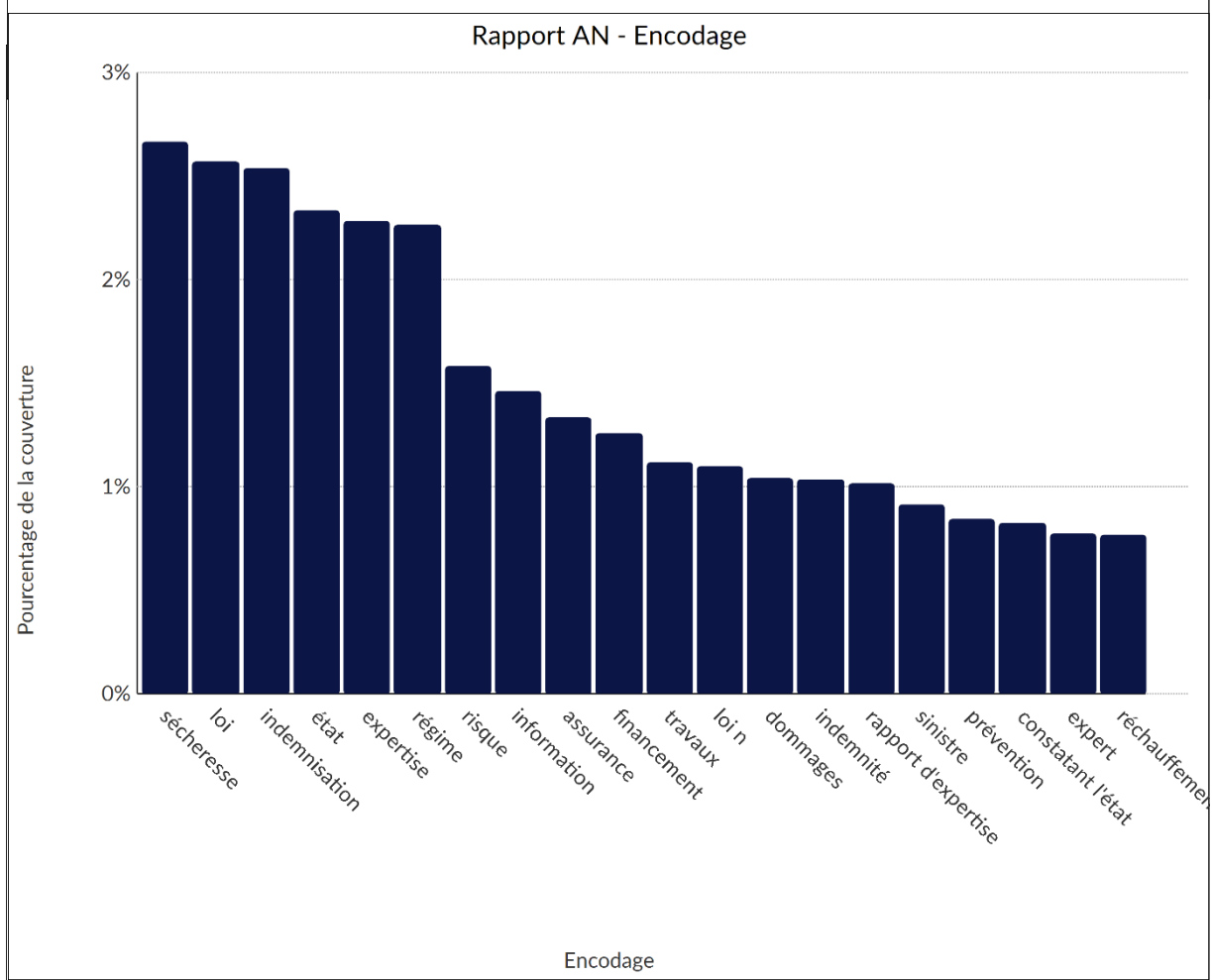
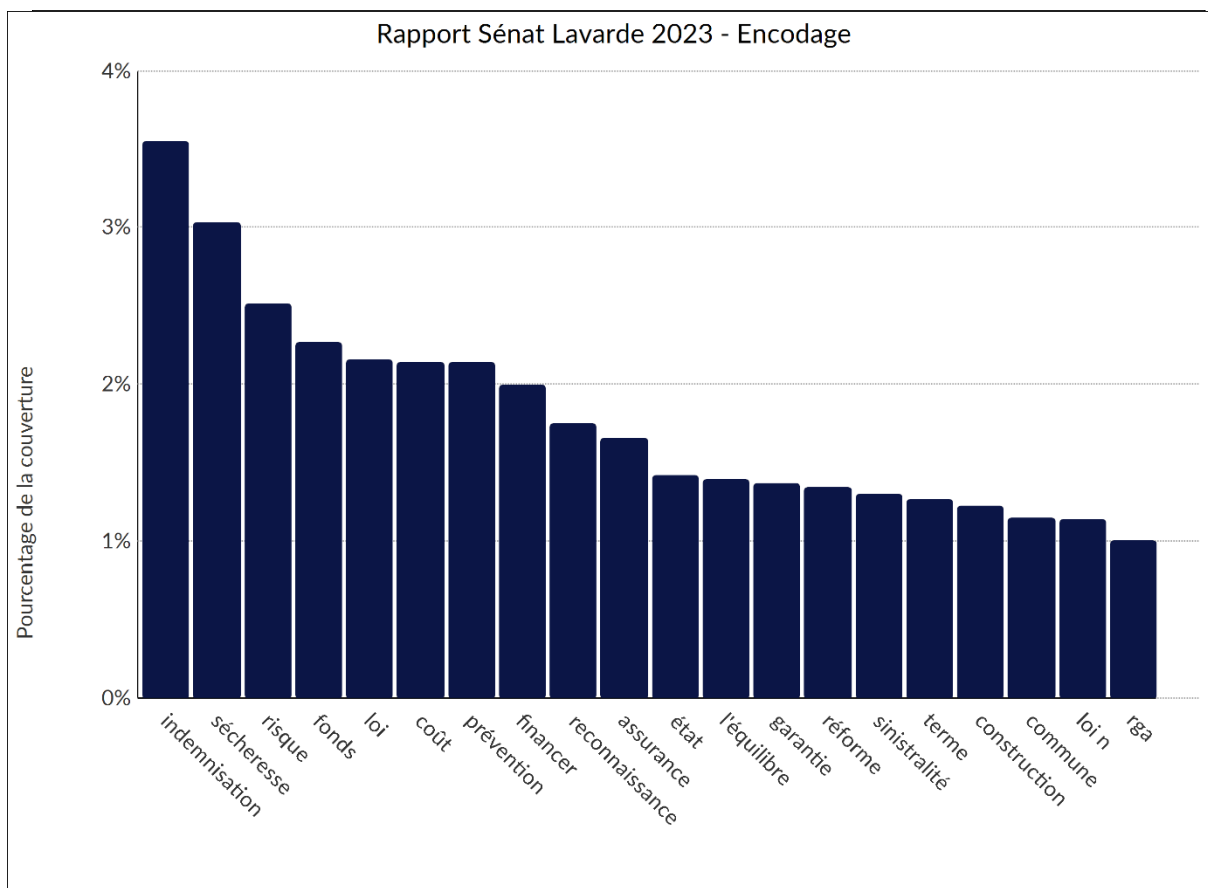
Cas de figure n° 1: absence d'acteurs programmatiques → absence de changement ou changement limité lié à des acteurs intermédiaires.
Cas de figure n° 2: un groupe d'acteurs programmatique s'impose → changement conforme au programme.
Cas de figure n° 3: un groupe d'acteurs programmatique échoue à s'imposer du fait du nombre et des ressources d'acteurs veto → absence de changement.
Cas de figure n° 4: plusieurs groupes d'acteurs programmatiques sont en concurrence, l'un d'entre eux s'impose → changement conforme au programme du groupe programmatique qui s'impose.
Cas de figure n° 5: plusieurs groupes d'acteurs programmatiques en concurrence se neutralisent → absence de changement.
Cas de figure n° 6: plusieurs groupes d'acteurs programmatiques s'accordent grâce à un ou des acteurs intermédiaires → changement limité.
Cas de figure n° 7: compromis entre un ou plusieurs acteurs programmatiques et un ou des acteurs veto du fait du rôle d'acteurs intermédiaires → changement limité.

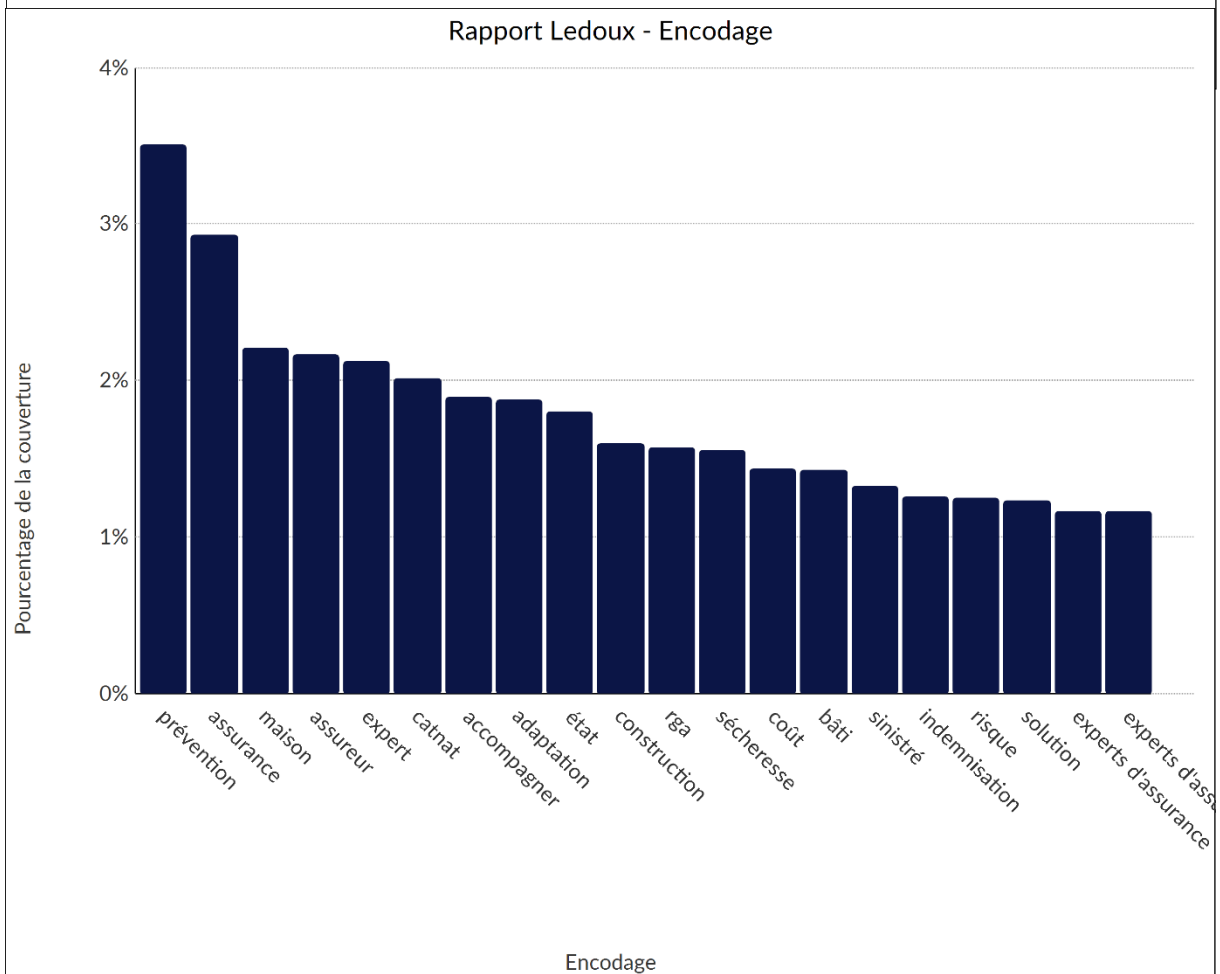
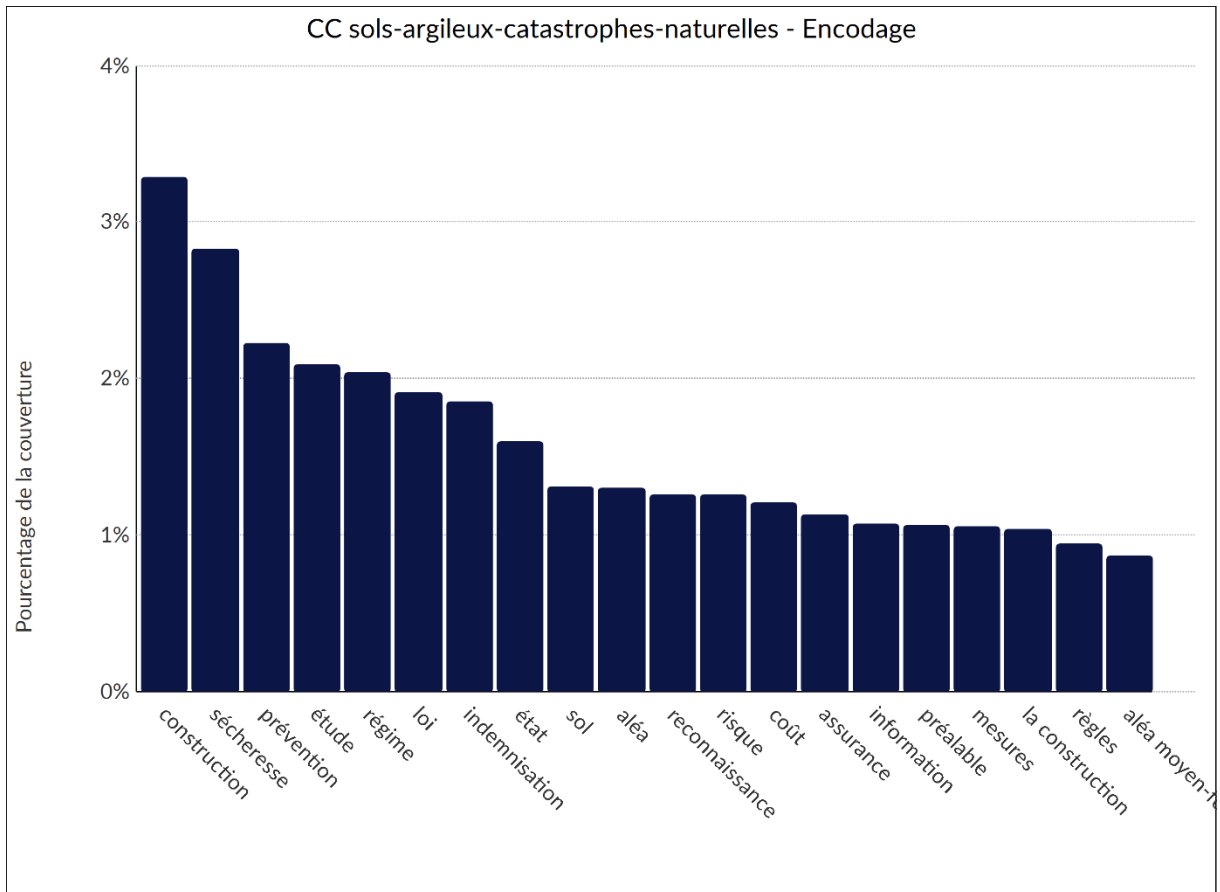
4. Les dimensions du changement de l'action publique en France (Hassenteufel, 2011), dans Sociologie politique : l'action publique (2011), pages 243 à 288

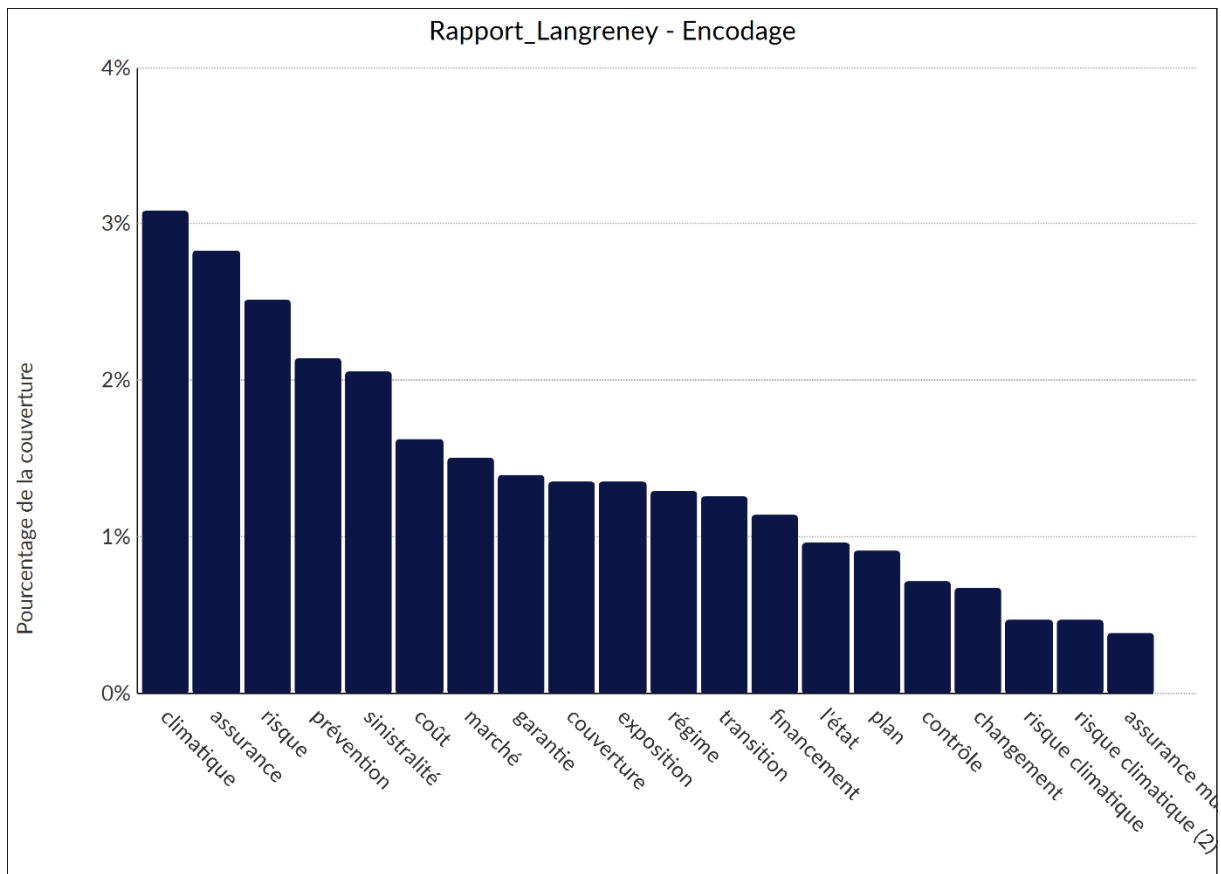
Situation initiale: Le « modèle français »	Caractérisation du changement Dimension du changement	Retrait de l'État (Gouvernance)	Reconfiguration de l'État (Gouvernement à distance)
Modernisation	Orientation	Référentiel du marché	Prise en charge de « nouveaux risques » (sécurité)
Haute fonction publique (acteurs technocratiques)	Acteurs	Entreprises (acteurs privés) Collectivités territoriales Institutions européennes	Gouvernants Experts Agences
Hiérarchiques (primauté de l'autorité étatique)	Règles institutionnelles	Concurrence/ Contrats-Partenariats (transversalité et horizontalité)	Pilotage à distance (autonomie et contrôle)
Intervention directe (sectorielle) Entreprises publiques	Instruments	Privatisation Procéduraux	Incitatifs Financement sur projet Évaluation (performance)

5. Analyse textuelle : diagrammes d'encodage des différents rapports (Nvivo)



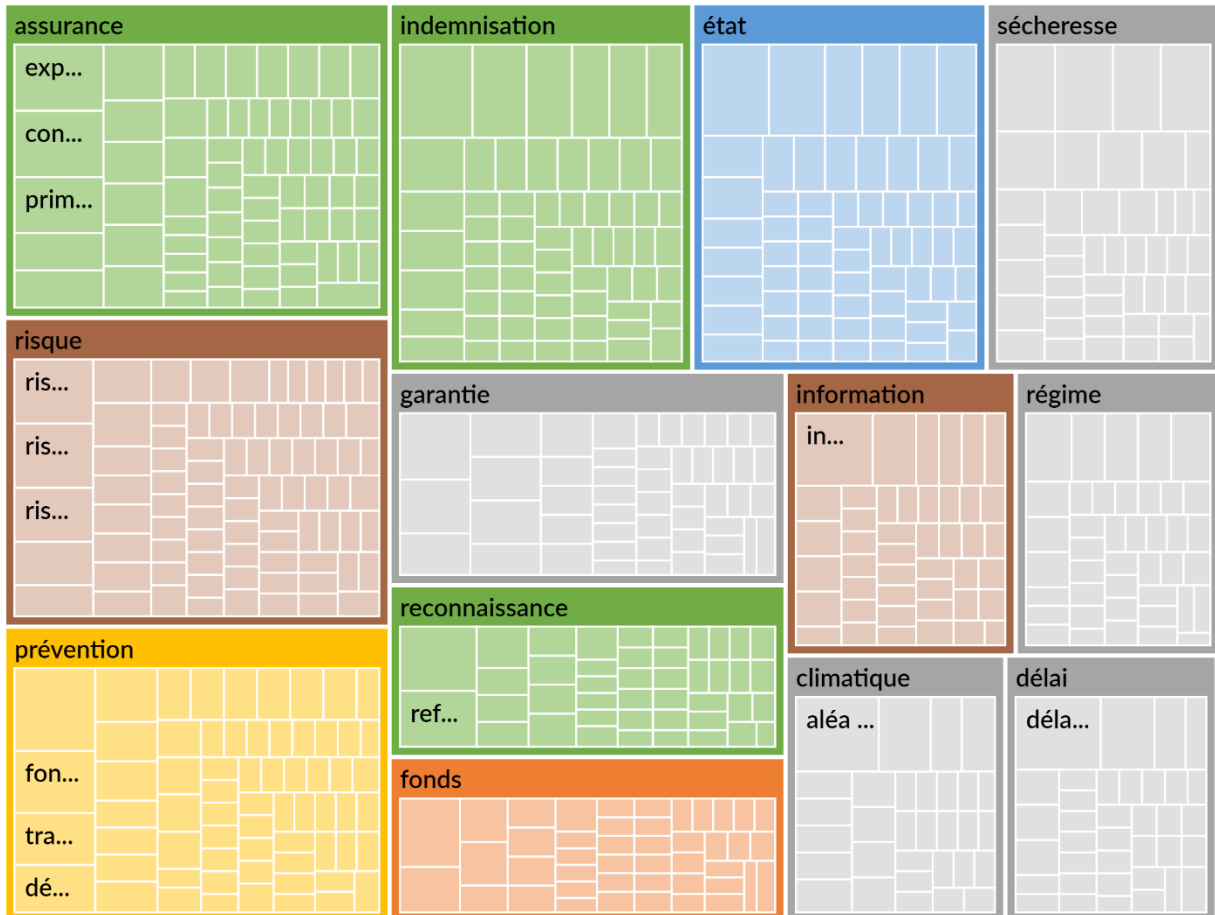




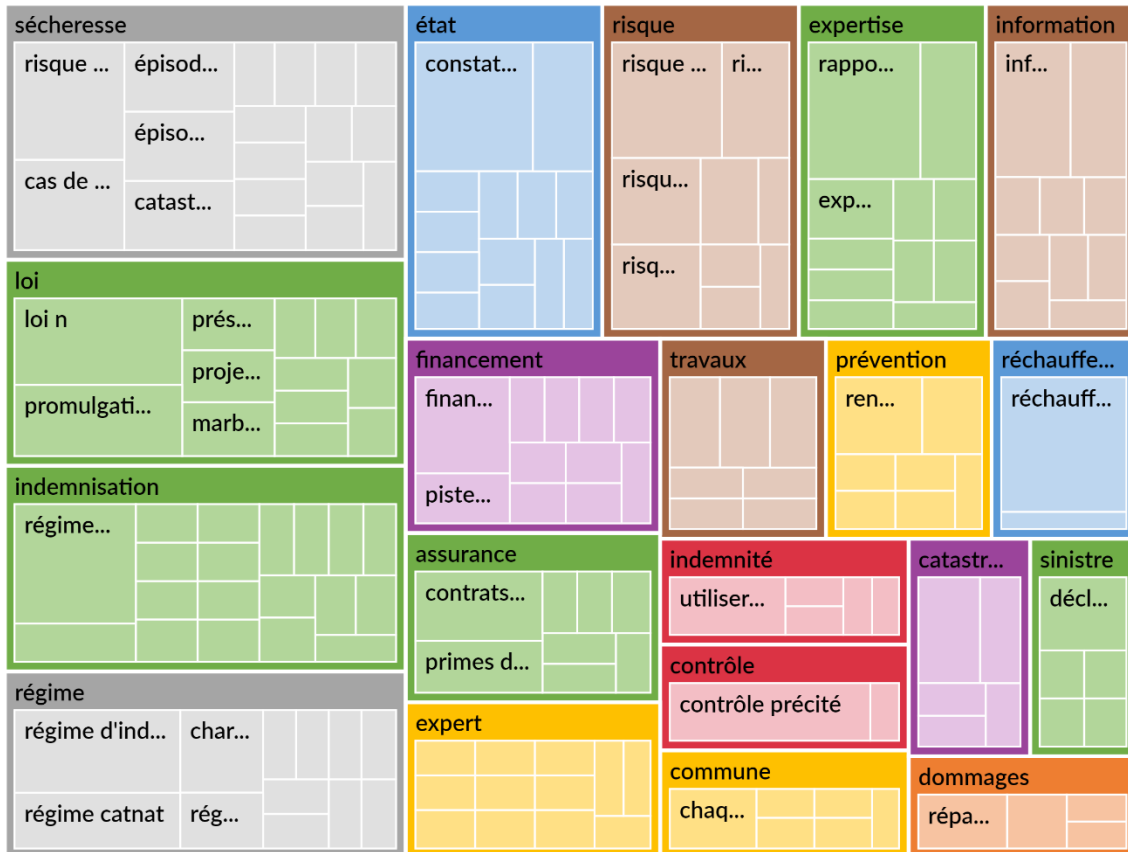


6. Analyse textuelle : diagrammes hiérarchiques des thèmes principaux des différents rapports (Nvivo)

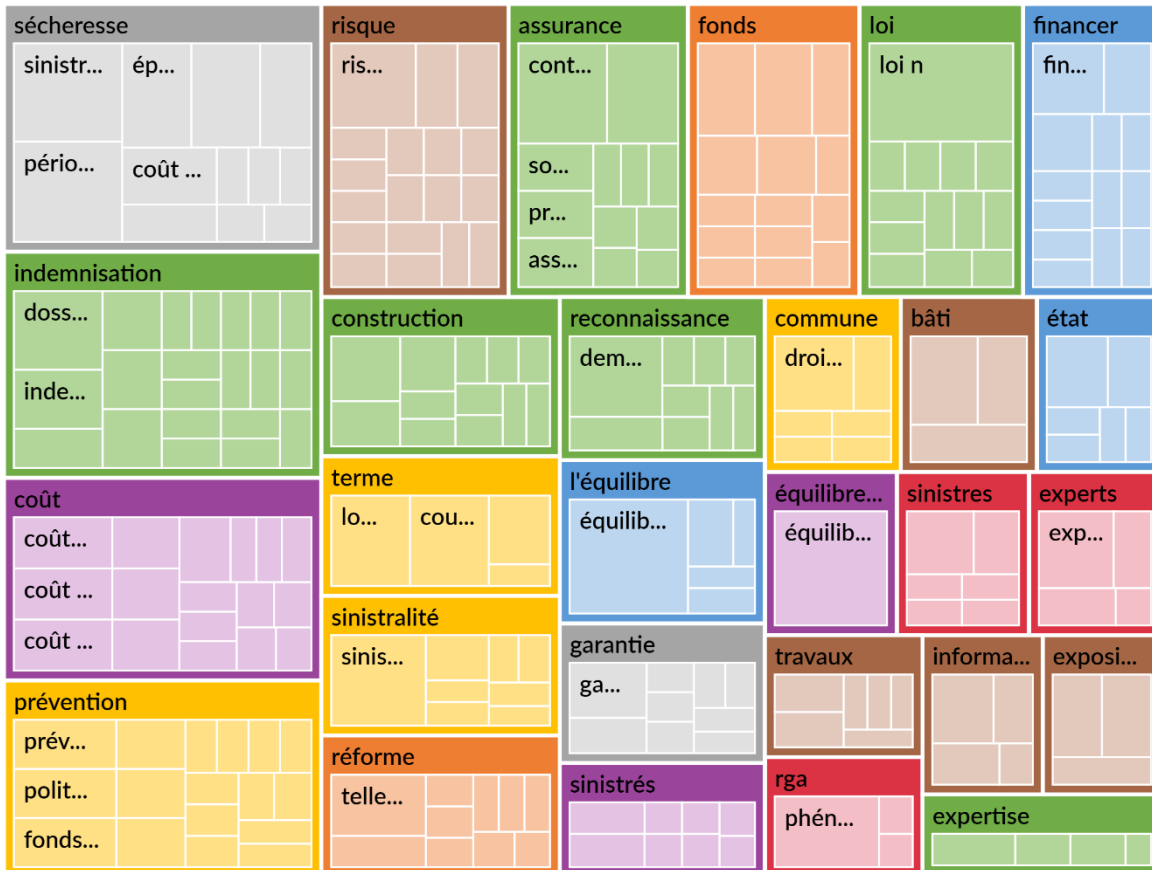
- Rapport Bonnefoy (2019)



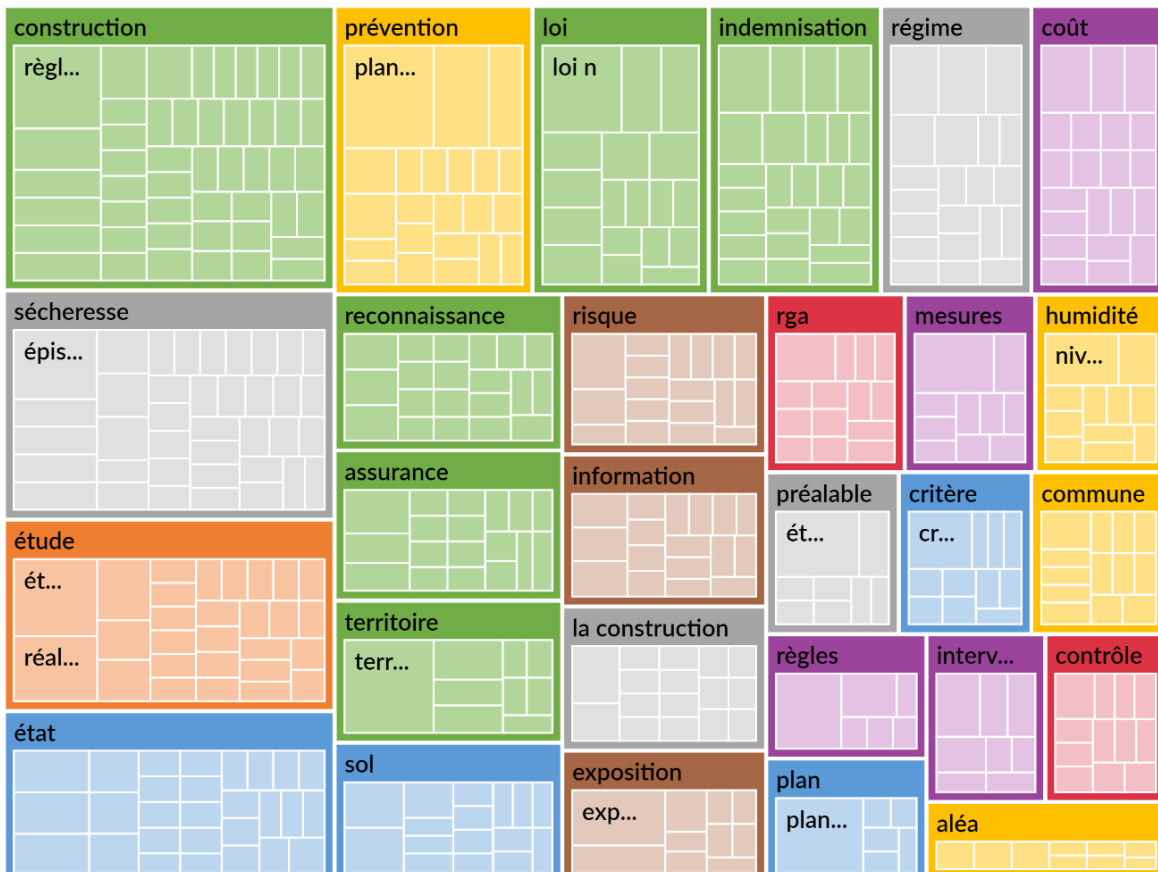
- Rapport Lavarde (2023)



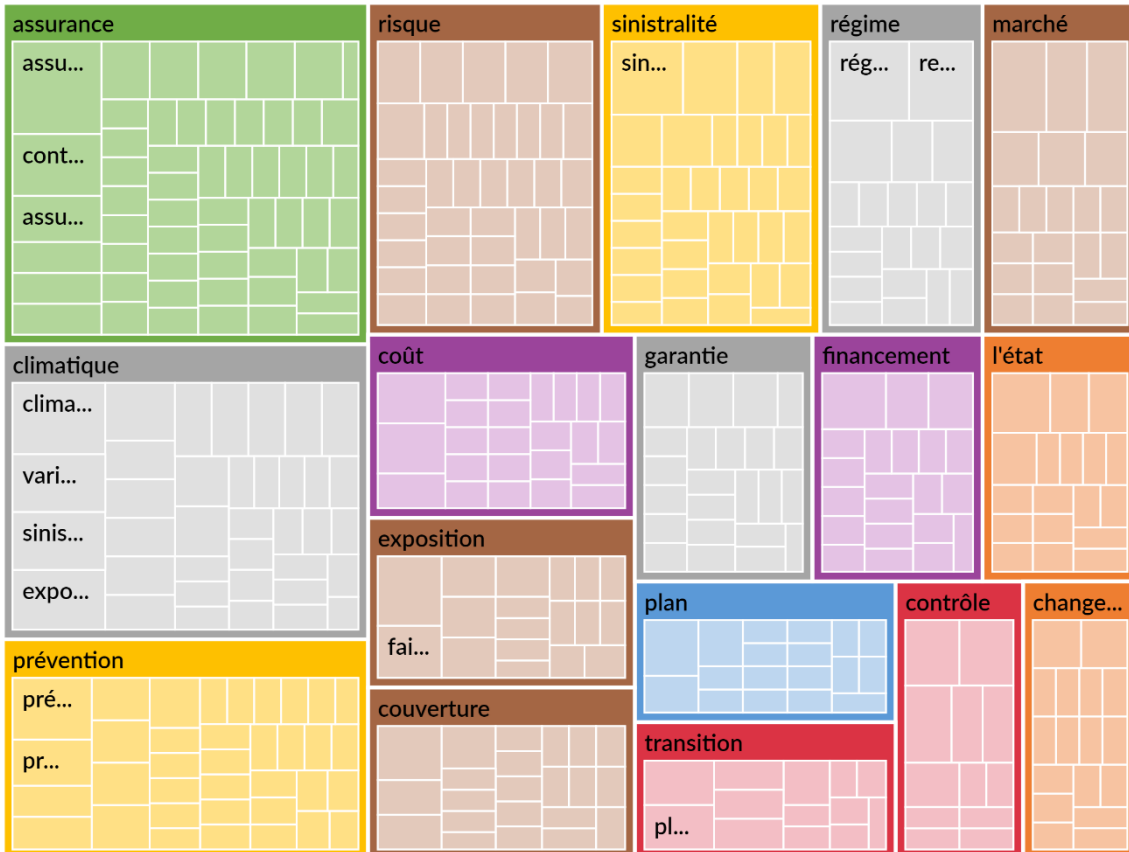
- Rapport Rousseau (2021)



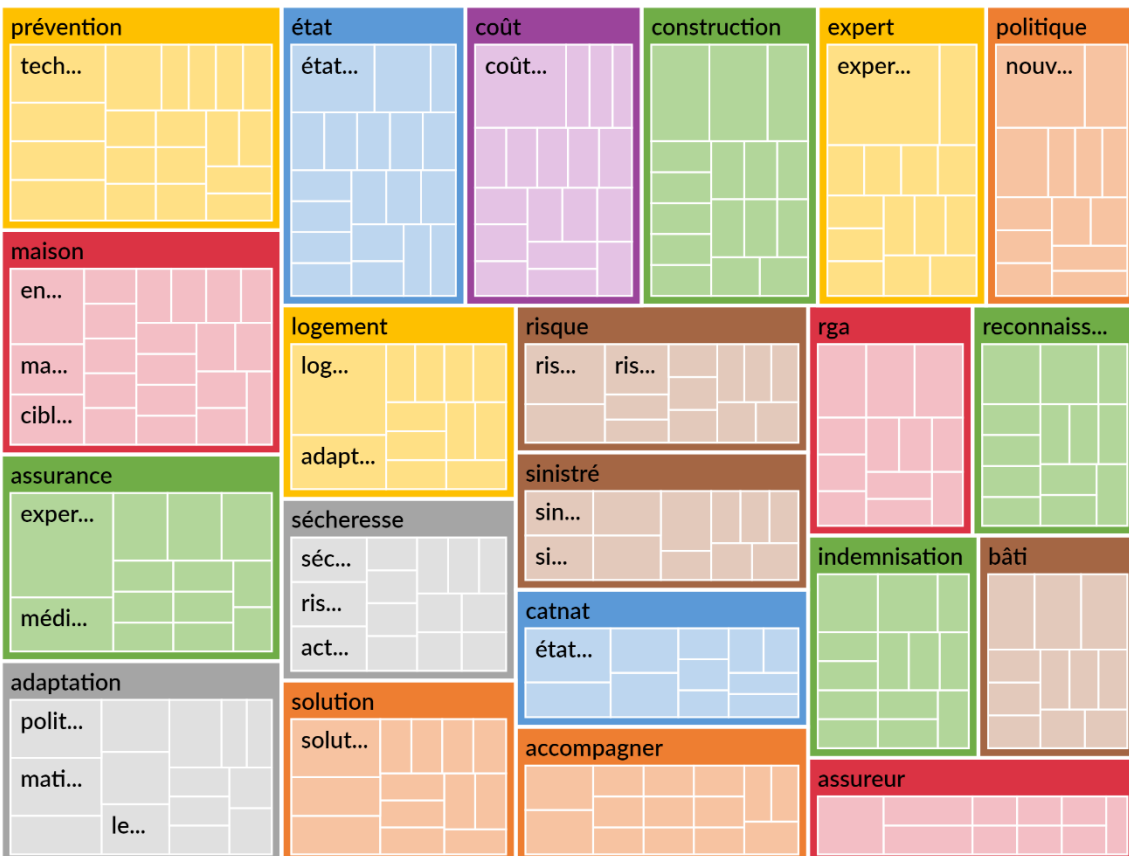
- Rapport Cour des Comptes (2022)



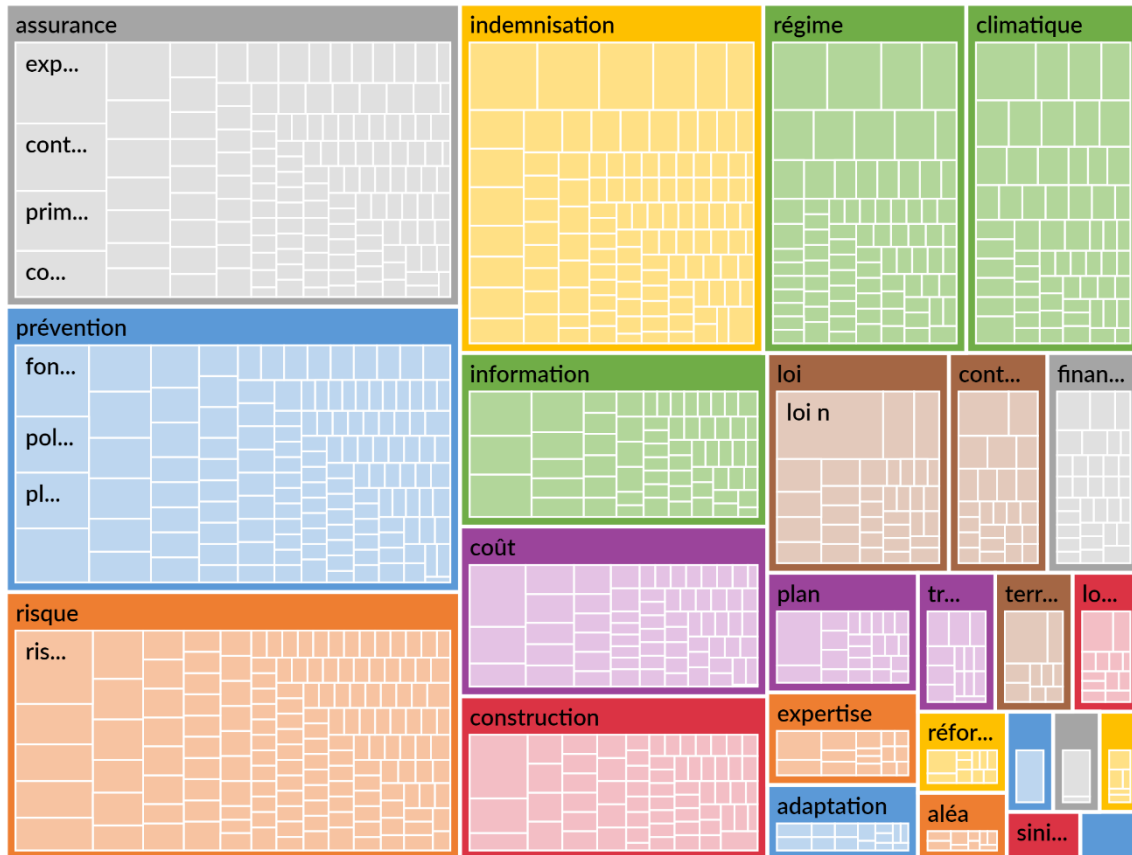
- Rapport Ledoux (2023)



- Rapport Langreny (2024)



- Total comparé



7. Typologie des actions d'adaptation, Van Gameren et al., p.91 à 102, dans L'adaptation au changement climatique, 2014

Moment de l'action	Adaptation anticipative Adaptation réactive
Degré de prévoyance	Adaptation planifiée Adaptation spontanée ou autonome
Intentionnalité	Adaptation intentionnelle Adaptation accidentelle
Horizon temporel	Adaptation à court terme Adaptation à moyen/long terme
Acteurs	Adaptation publique Adaptation privée
Nature des actions	Technologiques, ingénieriales (grises, dures) Financières, institutionnelles, politiques (douces) Fondées sur les écosystèmes (vertes)
Conception des actions	Sans regret À cobénéfices, gagnant-gagnant Réversibles Flexibles À marge de sécurité

8. Argumentaire de la Cour des Comptes contre un transfert de la prévention du RGA à l'ANAH (2022, p.68)

B - Les modalités à écarter

La Cour a examiné trois pistes d'évolution possibles qui ne paraissent pas à ce stade, envisageables.

Le recours à un système purement assurantiel, impliquant la sortie des pouvoirs publics du dispositif, ne constitue pas une piste d'évolution viable, compte tenu notamment de la généralisation de l'aléa, qui limite son assurabilité, et des inégalités qu'il engendrerait entre les assurés, même s'il semble, au moins en théorie, favoriser la prise de mesures effectives de prévention des dommages causés par le phénomène.

La deuxième piste proposait une transformation du dispositif actuel en un dispositif d'aides ciblées à l'amélioration de l'habitat, financées sur crédits publics et mises en œuvre par l'agence nationale de l'habitat. Cette orientation présente l'avantage de justifier un changement radical du mode d'intervention de l'État par une attribution du dispositif à un opérateur de l'État dont c'est le cœur de métier. Elle permet ainsi de rattacher à des dispositifs existants une prise en charge de la réparation des dommages causés par le RGA. Elle peut permettre de cibler les aides en direction des ménages les plus défavorisés et de les articuler avec le soutien à des mesures préventives. Elle a néanmoins l'inconvénient d'entraîner une croissance de la dépense publique et des prélèvements obligatoires. Elle transfère une charge administrative en partie portée par le secteur assurantiel sur un établissement public national, dont la mobilisation est aujourd'hui centrée sur le déploiement du dispositif « MaPrimRenov' », clé de la politique de rénovation énergétique des logements portée par l'État. Elle est susceptible d'entraîner une croissance des sommes distribuées, par rapport aux dommages aujourd'hui indemnisés. Il s'agirait en tout état de cause d'un choix ambitieux impliquant des modifications importantes du mode d'intervention de l'État dans la gestion des conséquences du RGA. Elle semble donc également devoir être écartée, compte tenu de la surexposition de l'État qu'elle implique et de la transition très lourde qu'elle nécessiterait de mettre en place.

Dans un troisième scénario, élaboré par la mission inter-inspections en mars 2021, le système assurantiel continuerait de prendre en charge l'indemnisation des victimes du phénomène, sans reconnaissance préalable de l'état de catastrophe naturelle, grâce à un système de recours direct à l'indemnisation. Tout en étant moins en rupture avec le dispositif en vigueur que les deux scénarios précédents, il présente d'importants inconvénients, en raison des effets de rattrapage délicats à prendre en compte et des coûts correspondants.

C'est pourquoi les administrations réfléchissent à un scénario qui ne requerrait plus une intensité anormale du phénomène de sécheresse, mais subordonnerait l'indemnisation à une gravité particulière des dommages¹²⁴.

9. Statistiques de fréquentation du site Géorisques.fr (sur demande)

Fréquentation annuelle du portail géorisques

- En 2023, le portail Géorisques a reçu 6,6 millions de visiteurs qui ont consulté 27,5 millions de pages.
- 3,8 millions de rapports de risques (à l'adresse ou à la commune) ont été produits.
- Il y a eu 131,5 millions d'appels API.

Fréquentation annuelle de la page dédiée au risque RGA

- Le dossier expert sur le retrait gonflement des argiles a été vu 160 475 fois (parcours Expert), c'est le 3^e dossier expert le plus consulté après les installations classées et la pollution des sols
- La page M'informer sur un risque / Retrait-gonflement des argiles a été vue 105 064 fois (parcours Particulier)

Nombre de requêtes annuelles pour la réalisation d'un état des risques

- 3,8 millions de rapports de risques Géorisques
- 1,5 millions de rapports ERRIAL errial.georisques.gouv.fr

Autres données utiles sur la fréquentation des pages liées au risque RGA

- Partie Expert / Bases de données :

La page RGA pour télécharger les données nationales ou départementales a été vue 26 685 fois. C'est la 2^e page la plus consultée de la partie Bases de données, après CASIAS.

- API :

Au 2nd semestre 2023, il y a eu 78,8 millions d'appels APIs Géorisques au total, mais seulement 410 632 ont concerné le RGA (0,5%)

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

S'adapter au changement climatique en France : une politique publique aux pieds d'argile

Alice Munoz--Guipouy

Résumé

Ce mémoire étudie la conception d'une politique publique d'adaptation au changement climatique en France, à partir de la gestion du risque de retrait-gonflement des argiles. Il fait l'hypothèse qu'une dynamique de « climatisation » de l'action publique, entendue comme l'intégration et la normalisation de l'enjeu climatique dans les politiques existantes, est à l'origine du basculement progressif de cette politique du cadre hérité de la gestion des risques naturels vers un nouveau paradigme d'adaptation. Ce changement de cadrage se traduit en effet par des mutations significatives de l'action publique, notamment en termes d'instruments, d'échelles spatiales et temporelles d'action, d'une nouvelle gouvernance et de la recomposition du lien au territoire. Des résistances organisationnelles ou économiques entravent néanmoins cette climatisation : la politique d'adaptation au RGA commence ainsi tout juste à se doter de référentiels d'action et d'expertise locale pour espérer passer d'un ajustement réactif à une résilience multidimensionnelle. Le propos s'appuie notamment sur l'analyse textuelle et documentaire d'un récent corpus institutionnel rassemblé sur le sujet (2019-2024), qui donne à voir la formalisation du problème par différents acteurs clés et ses options de réforme. Elle mobilise aussi une production cartographique originale qui met en évidence la décorrélation spatiale des politiques de prévention et de réparation de l'aléa RGA, et passe en revue les principaux outils de visualisation du risque disponibles aujourd'hui. Elle formule enfin des recommandations d'action publique qui appellent en particulier à valoriser la cinétique lente du risque RGA pour porter dans le débat public les choix d'adaptation multiscalaires qui l'entourent.

Mots clés

Politiques publiques – adaptation – climatisation – retrait-gonflement des argiles – sécheresse – territorialisation