



HAL
open science

Déclinaison territoriale et existence de l'adaptation aux échelles locales

François Bertrand

► **To cite this version:**

François Bertrand. Déclinaison territoriale et existence de l'adaptation aux échelles locales. Agathe Euzen; Bettina Laville; StéphanieThiébault. L'adaptation au changement climatique. Une question de sociétés, CNRS éditions, pp.275-282, 2017, 978-2-271-09482-7. hal-01631178

HAL Id: hal-01631178

<https://hal.science/hal-01631178>

Submitted on 8 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Déclinaison territoriale et existence de l'adaptation aux échelles locales

François Bertrand

Après une période d'acceptation de la nécessité de s'adapter à un dérèglement du climat déjà à l'œuvre, l'adaptation au changement climatique se déploie désormais depuis quelques années dans les agendas politiques et les discours officiels, à différents niveaux. Ce nouveau mot d'ordre est en passe de devenir un « concept normatif sans norme », à l'instar du développement durable auparavant. D'où l'intérêt de regarder les formes de traductions territoriales qui peuvent lui être données, à travers les initiatives des territoires. Mais, au-delà de l'incantation, sa mise en œuvre demeure encore extrêmement timide.

En Europe, on recense 20 pays s'étant dotés d'une stratégie nationale d'adaptation¹. Des espaces interrégionaux se dotent également de telles stratégies (comme les Alpes, et sa Convention alpine, ou les régions de la mer Baltique et du Danube). Mais, si des stratégies dédiés fleurissent, l'adaptation souffre bel et bien d'un déficit de mise en œuvre : la plupart des orientations émises sont exprimées sous formes de recommandations, et non pas de prescriptions, et rares sont les mesures concrètes. Le secteur de l'eau, comme les thématiques agricoles et d'aménagement du territoire constituent des portes d'entrée privilégiées pour l'intégration de l'adaptation, celles-ci variant selon les positions géographiques des pays (les pays du Sud insistant davantage sur la disponibilité en eau et les risques de sécheresse et ceux d'Europe de l'Ouest et du Nord mettant plutôt en avant les risques d'inondations).

L'émergence de l'adaptation dans les politiques territoriales en France

En France, l'action des collectivités territoriales face au « problème climat »² prend forme dans un contexte institutionnel relativement vague. Le principe de politiques locales dédiées est introduit dans le *Plan Climat* national de 2004, avec le *Plan Climat Territorial*, cadre non prescriptif dont les collectivités peuvent se saisir. L'intégration d'enjeux climatiques dans l'action publique locale se limite alors à l'atténuation (inventaires et réduction des émissions de gaz à effet de serre). L'Etat, en appui des collectivités, met à disposition des outils méthodologiques (telle la méthode « Bilan carbone ») et des recommandations en termes de bonnes pratiques.

Un cap est franchi avec la loi Grenelle 2 (juillet 2010) qui pose l'obligation aux collectivités (de plus de 50 000 habitants) de réaliser des *Plans Climat Energie Territoriaux* (PCET)³ et introduit les *Schémas Régionaux Climat Air Energie* (SRCAE)⁴. Ce cadre légal fait une place formelle à l'adaptation et prévoit l'insertion de ces politiques dans le paysage de la planification territoriale et des politiques sectorielles. C'est donc au début des années 2010 que s'ouvre un second temps pour les politiques climatiques territoriales, où l'adaptation fait son entrée formelle sur les agendas régionaux et territoriaux. Cette reconnaissance de

¹ Selon la plate-forme European Climate Adaptation Platform : <http://climate-adapt.eea.europa.eu/countries-regions/countries>, consulté en mars 2017.

² Le terme de « problème climat » désigne les changements climatiques au sens de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en tant que problème public, reconnu par les différentes institutions internationales et nationales, et constituant un nouvel objet d'action collective par rapport auquel sont déclinées, à différentes échelles, des actions et politiques publiques

³ A partir de 2017, les PCET deviennent des Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) et doivent être portés par les intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

⁴ Les SRCAE seront bientôt intégrés aux nouveaux Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), suite à la création des nouvelles Régions (loi de décentralisation du 7 août 2015, décret du 3 août 2016).

l'adaptation s'accompagne d'un référentiel d'action qui repose sur un certain nombre de principes récurrents : privilégier des stratégies « sans regret », penser en termes de résilience, éviter les effets pervers de la « maladaptation »... A travers ces discours, il s'agit de favoriser une posture d'anticipation plutôt que de réactivité, mais aussi de mettre en avant les bénéfiques, y compris à court terme, de mesures qui répondent à une incertitude de long terme. Parallèlement à cette diffusion normative, « par le haut », la confrontation, sur certains territoires, aux effets du changement climatique pose la question de l'adaptation en termes de gestion des conséquences. Elles se manifestent en termes d'aléas naturels, particulièrement sur les espaces littoraux, mais aussi en termes de risques économiques dans la mesure où certains secteurs sensibles au climat (comme le tourisme) ou avec des périodes de retour sur investissement relativement longues (tels que la foresterie ou la viticulture par exemple) sont particulièrement concernés.

La difficulté de penser localement l'adaptation

Territorialiser l'adaptation est indispensable pour lui donner corps, mais c'est une étape très délicate, puisqu'il s'agit d'associer un contenu opérationnel à un grand principe directeur, aux frontières floues, aux interprétations nombreuses, en bref de délimiter un problème complexe ou « mal structuré » (« *wicked problem* »).

Les effets du changement climatique sont disparates selon les territoires, allant d'une exacerbation de l'inconfort urbain -pic de chaleur- à la disparation pur et simple du territoire - par exemple, dans le cas de submersion d'îles de faible altitude. Et l'appréciation de ces effets est variable selon les échelles spatiales et temporelles, les secteurs ainsi que les usages et valeurs socioculturelles en vigueur. De plus, les capacités d'adaptation sont elles-aussi inégalement réparties selon les territoires, les groupes sociaux... Les finalités de l'adaptation sont donc fonction de valeurs divergentes selon les contextes, les sociétés et les époques. L'adaptation au changement climatique doit alors être comprise comme un phénomène social, en interaction avec d'autres évolutions de la société.

Une autre difficulté réside dans la délimitation locale des transformations dues au climat, mêlées à une foule d'évolutions de tous ordres : les liens de cause à effet, sur le terrain, sont toujours difficiles à établir entre un processus global et des effets locaux. Les effets du changement climatique sont difficilement séparables d'un ensemble de considérations, de processus et de facteurs multiples et variés, de surcroît souvent spécifiques d'un contexte local, organisationnel ou territorial. Localement, les processus d'adaptation s'effectueront nécessairement en fonction de changements environnementaux et sociaux interdépendants, il faut alors davantage envisager l'adaptation « avec » plutôt qu'« au » changement climatique uniquement.

Où en est-on dans les territoires ? Aperçu d'exemples d'intégration

Intégration dans les politiques climatiques

Si les politiques climatiques doivent désormais prendre en compte les effets du changement climatique et réfléchir aux moyens pour s'y adapter, aucune obligation réglementaire de contenu n'est réellement imposée (au-delà d'une étude de vulnérabilités). S'observe alors une diffusion de l'adaptation dans les discours et une intégration formelle dans ces documents.

Pour remplir les premiers volets « adaptation » des Plans Climat territoriaux, ont d'abord été engagées des activités de recensement des initiatives existantes en matière de prévention et gestion des risques naturels, d'amélioration thermique de l'habitat, de développement d'une trame verte et bleue, de végétalisation et d'aménagement d'aménités urbaines -comme un parc d'eau-, de lutte contre la précarité énergétique ou l'isolement des personnes âgées, d'entretien

des réseaux d'adduction d'eau potable et d'évacuation des eaux usées... Ces mesures, dites « sans-regret », montrent une adaptation en arrière-plan, apparaissant comme un gain supplémentaire et non-intentionnel, un co-bénéfice secondaire d'actions décidées et mises en œuvre pour d'autres motifs.

S'observent également d'autres scènes d'intégration de l'adaptation dans l'action des territoires, en dehors des politiques climatiques encore largement consacrées à l'atténuation et aux problématiques énergétiques.

Intégration dans les documents d'urbanisme

En affirmant que l'action des collectivités publiques « *en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.* », le Code de l'Urbanisme (article L110) inscrit formellement l'adaptation dans les règles générales d'aménagement et d'urbanisme. Et les documents d'urbanisme doivent prendre en compte les PCEAT et les SRCAE. Ainsi, dans les Schémas de Cohérence Territoriale, la préservation ou le développement d'une Trame Verte et Bleue en milieu urbain est souvent identifiée en tant que mesure participant à la lutte contre les îlots de chaleur urbain. Dans les Plans locaux d'urbanisme, on peut retrouver dans le règlement un article obligeant au maintien d'une surface minimum végétalisée sur une parcelle constructible. On retrouve ainsi des reformulations d'orientations ou de règles envisagées pour d'autres objectifs, labélisées « adaptation » (végétalisation, continuité naturelle, place de l'eau en ville...). Les principes du bioclimatisme peuvent également s'inscrire dans le registre des principes de morphologie urbaine contribuant à l'adaptation. Enfin, certaines pratiques de conception urbaine sont plus spécifiquement inspirées des enjeux de l'adaptation des milieux urbains (réflexion en termes d'îlots de fraîcheur, sélection de matériaux constructifs...).

Intégration dans les documents de gestion des risques naturelles

Suite à la tempête Xynthia et ses conséquences, la révision des Plans de Prévention des Risques Littoraux, par voie de circulaire, a intégré une surcote de 20 cm pour « l'aléa de référence submersion marine » et un « aléa 2100 », tenant compte de la hausse accélérée du niveau des mers et prenant en compte une augmentation de 60 cm du niveau marin. Cette révision se présente comme une « *première étape de l'adaptation au changement climatique* »⁵. C'est un des exemples d'intégration réglementaire les plus aboutis, à l'initiative de l'Etat et dans un contexte post-catastrophe.

La nécessité de représentations partagées pour concevoir une action publique territoriale d'adaptation

Au contraire d'autres problèmes d'environnement, les effets associés au changement climatique souffrent d'un déficit de représentations dans le quotidien des individus (hors événements « extrêmes »). La construction sociale du problème climat reste encore largement à faire aux échelles locales, alors que d'autres problèmes mieux identifiés coexistent. L'incapacité à se représenter par où et comment commencer à s'adapter peut dissuader le passage à l'action. Cette invisibilité des effets oblige bien souvent à recourir à des dispositifs spécifiques afin de faire exister localement le problème, première étape indispensable à ce qu'il soit « politiquement traitable » et donc intégrable au reste de l'action publique. Les représentations météorologiques et climatiques doivent être relayées par des mises en récit.

Cette étape de construction du problème, qui vise à le rendre gouvernable, gérable, s'articule bien souvent autour d'activités de coproduction et de diffusion de connaissances

⁵Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques (PPR) naturels littoraux.

territorialisées, sous diverses formes, visant à produire des références et des représentations communes du problème sur les territoires. De nombreux exemples de dispositifs d'observation des impacts, de co-construction ou de diffusion de connaissances sur le changement climatique sont développés dans les territoires (voir encadré).

Exemples d'actions menées sur le territoire

- Les observatoires du climat, existent à différentes échelles : régionale (observatoire régional du climat en Nord-Pas-Calais), départementale (Observatoire savoyard du CC) ou d'un massif (Observatoire Pyrénéen du CC).
- Les exercices de prospective. Depuis 2009, plusieurs Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux ont exploré les perspectives du changement climatique pour leur territoire, selon différents angles d'approches (CESER Bretagne, Franche-Comté, Centre-Val de Loire...). Des exercices de prospective plus thématiques existent, comme « Garonne 2050 », commandité par l'Agence de l'Eau Adour Garonne « *afin de pouvoir anticiper les enjeux et les impacts des changements globaux* ».
- Les comités d'experts *ad hoc*, à l'image du Comité Scientifique Régional sur le CC *AcclimaTerra* en Aquitaine.
- Les exercices de représentations de futurs territorialisés sous contraintes climatiques, soit par des architectes⁶, soit dans le cadre d'activités de « *design territorial* »⁷, soit par une collectivité pour inviter ses habitants « *à inventer ensemble le monde de demain* »⁸.

Intégrer l'adaptation au cœur de l'action publique...

En termes d'actions climatiques, l'adaptation demeure encore moins bien outillée que l'atténuation (en termes de normes, de méthodologie de calcul, d'instruments, d'objectifs...). Et, lorsque des actions voient le jour, elles sont encore très largement non intentionnelles ou accidentelles, motivées par d'autres objectifs directs et perceptibles par les acteurs, à l'image de la végétalisation des villes ou de la diversification de cultures agricoles ou sylvicoles. A l'avenir, l'adaptation sera certainement intégrée de façon plus diffuse dans l'ensemble de l'action publique, et relayé dans des champs d'action particuliers tels que l'urbanisme, le tourisme, l'aménagement côtier, l'eau, l'agriculture, en fonction des enjeux territoriaux particuliers.

Références

⁶ Représentations visuelles d'un territoire avec « + 6 degrés ». Voir les travaux du collectif d'architectes « Et alors », sur commande de plusieurs collectivités locales (Rennes, Paris Dunkerque...). <http://www.etalors.eu/>

⁷ Voir par exemple la collecte de représentations du futur par les habitants, organisés dans le cadre des Ateliers du Climat en Bourgogne, par le collectif du projet de recherche HYCCARE (HYdrologie, Changement Climatique, Adaptation, Ressource en Eau en Bourgogne - 2012-2016). Voir : <http://www.alterrebourgognefranche-comte.org/t/127/projet-de-recherche-hyccare/>

⁸ Voir par exemple la vision imagée et positive de ce que pourrait être la vie de l'*homo climatus* sur les bords de Loire en 2050, proposée par le Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine à l'occasion de ses vœux 2017. https://www.youtube.com/watch?v=Mj_nYa2KsPU

Bertrand F., Richard E., 2015, La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, sans, ou à côté de l'atténuation, *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol.6, n°3 | Décembre 2015, DOI : 10.4000/developpementdurable.11048.

De Laburthe C., 2014, Planification et adaptation au changement climatique, les notes d'ETD, *Entreprise Territoire et Développement* / ADEME, 48 p.

Rocle N., 2015, Gouverner l'adaptation au changement climatique sur (et par) les territoires. L'exemple des littoraux aquitain et martiniquais, *Natures Sciences Sociétés* 2015/3 (Vol. 23), p. 244-255. DOI 10.1051/nss/2015046

Van Gameren V., Weikmans R., Zaccai E., 2014, *L'adaptation au changement climatique*. Editions La Découverte, 128 p.