



HAL
open science

Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires

François Bertrand, Elsa Richard

► To cite this version:

François Bertrand, Elsa Richard. Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires. *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 2012, dossier " Inégalités et iniquités face aux changements climatiques ", 14-15, pp.138-153. hal-01135170

HAL Id: hal-01135170

<https://univ-tours.hal.science/hal-01135170>

Submitted on 19 Oct 2016

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.

Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires

François BERTRAND

Docteur en aménagement de l'espace et urbanisme
Ingénieur de recherche à l'Université de Tours
UMR 6173 CNRS CITERES
33 Allée Ferdinand de Lesseps
BP 60449
37204 TOURS cedex 03
francois.bertrand@univ-tours.fr

Elsa RICHARD

Doctorante en aménagement de l'espace et urbanisme
UMR 6173 CNRS CITERES
33 Allée Ferdinand de Lesseps
BP 60449
37204 TOURS cedex 03
esla.richard@etu.univ-tours.fr

Résumé

Les conséquences sur les territoires des changements climatiques d'origine anthropique sont variables dans leurs expressions comme dans leurs effets, et les territoires sont inégaux face à ces variations climatiques en termes d'exposition aux effets (fonction de facteurs physiques, sociaux, économiques, culturels, politiques, etc.) comme en termes de capacité de réponse (capacité d'appréhension, d'anticipation, de réparation, etc.). La gestion locale de l'adaptation aux effets des changements climatiques (CC) semble pouvoir venir accentuer certaines de ces disparités entre territoires, mais certaines initiatives de « mise en commun » et de coopération horizontale s'observent également autour de ce nouvel enjeu d'action territoriale. Cet article vise à discuter comment l'élaboration et la mise en œuvre par les collectivités territoriales de « politiques climatiques », et particulièrement les volets « adaptation », peuvent s'inscrire dans la perspective d'une « réduction des disparités régionales » en tant qu'objectif classiquement associé à l'aménagement du territoire (Choay et Merlin, 1988). En particulier, la gestion locale des effets des CC peut-elle renforcer les mécanismes de coopération et de solidarité territoriale ? Et à l'inverse, participe-t-elle à alimenter des dynamiques de concurrence à l'œuvre entre territoires ? Après avoir présenté, d'un point de vue théorique, les principales disparités des territoires face aux changements climatiques, en termes d'exposition et de capacité d'adaptation (1), cet article propose, sur la base des résultats de recherches portant sur les initiatives locales face aux

Abstract

Territorial issues of climate change, related to anthropogenic greenhouse effect, are fluctuating both in their expressions and in their effects. Territories are unequal to these climate changes both in terms of exposure to the effects (depending on physical, social, economic, cultural factors, etc.) and in terms of responsiveness (ability of apprehension, anticipation, repair, etc.). Local climate change adaptation management may accentuate some disparities between territories, but some initiatives of "pooling" and horizontal cooperation are also observed. This article intends to discuss how the development and implementation by local authorities of "climate adaptation policy" are part of the decrease of regional disparities as a classical planning objective (Choay and Merlin, 1988). In particular, does local management of the effects of CC enhance the mechanisms of cooperation and solidarity or does it pursue the current dynamics of competition between the territories? This paper is based on the results of several research projects, completed or in progress, on local initiatives related to the challenge of CC and led mainly in France. After a theoretical presentation of the main territorial disparities to climate change, in terms of both exposure and adaptive capacity (1), this paper will develop an analysis of the evolution of territorial adaptation measures seen, on the first hand, as a continuation of the existing discourse on territorial development, focused on enhancing the competitiveness and attractiveness of major urban centers (2). And on the other hand, issues related

CC, essentiellement en France, de distinguer deux logiques sous-jacentes aux initiatives d'adaptation aux CC : d'une part, le nouvel enjeu de l'adaptation aux effets des CC est saisi en continuité des discours préexistants sur le développement territorial, axés sur le renforcement de la compétitivité et l'attractivité des grands pôles urbains (2). Et, d'autre part, les questions relatives à une meilleure connaissance des impacts des CC peuvent constituer des objets en mesure d'initier ou de prolonger des dynamiques de coopérations territoriales et plus largement, la mise en œuvre de « politiques climatiques » offre un support vecteur pour l'animation territoriale, en entraînant la mise en place de dispositifs d'accompagnement et de soutien, notamment des régions vers les collectivités infra-régionales (3).

Mots-clés : adaptation, politiques publiques, territoire, changement climatique, inégalités, coopérations

INTRODUCTION

La « dérive anthropogénique de l'effet de serre » peut être perçue comme une illustration de l'impact écologique global du développement de l'humanité depuis la révolution thermo-industrielle (Grinevald, 1990). L'humanité est désormais capable de modifier l'évolution de la Biosphère, sans être parvenue à se doter des moyens adéquats pour assumer collectivement la responsabilité de cette nouvelle puissance. La crise climatique vient rappeler à l'humanité la fragilité des équilibres de la Biosphère à laquelle elle appartient, tout autant qu'elle relance les rêves prométhéens de contrôle absolu des systèmes naturels (Bourg et Hess, 2010). Elle illustre la puissance de destruction incontrôlée de notre prétendue maîtrise de la nature, puisque « les natures que l'on voulait dominer absolument nous dominent de façon également globale et nous menacent tous » (Latour, 1991).

Le changement climatique d'origine humaine a été reconnu, à la suite d'une expertise internationale via les rapports du GIEC¹, comme un problème environnemental planétaire justifiant une action concertée des États afin de « stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »². Dans cet article, seront utilisés les termes de « changements

to a better understanding of the impacts of CC seem to be able to initiate or extend the dynamics of territorial cooperation and the creation of new "scenes of discussion" (3).

Keywords: adaptation, planning, climate change, public policy, cooperation, inequalities

climatiques » (CC) pour désigner les changements de climat³ « attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables »⁴; ensuite de « problème climat » pour désigner les changements climatiques en tant que nouvel objet d'action collective; puis de « politiques climatiques » pour l'ensemble des actions mises en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et revendiquées comme solutions pour contribuer à résoudre le « problème climat »; et enfin d'« adaptation » pour les actions visant l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse aux changements climatiques, ainsi qu'aux impacts potentiels des politiques climatiques, afin de réduire les effets négatifs et d'exploiter les opportunités.

Lorsque sont envisagées les conséquences multiples des CC (environnementales, humaines, financières), la question des responsabilités apparaît fondamentale. En termes de répartition des enjeux liés aux CC, au moins une double iniquité, dans le temps et dans l'espace, apparaît : par circularité, les effets du changement climatique n'étant pas nécessairement liés spatialement aux causes (sources d'émissions), les pays les plus touchés par ces effets ne sont et ne seront pas nécessairement les plus responsables

¹ Le GIEC, « Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat », créé en 1988, a produit 4 rapports d'évaluation sur les changements climatiques (en 1990, 1995, 2001 et 2007) et travaille actuellement à la préparation du 5^{ème}.

² Définition de l'objectif ultime de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques - CCNUCC - « et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter », extrait de l'article 2 de la CCNUCC adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

³ Entendus comme une variation statistiquement significative de l'état moyen du climat ou de sa variabilité persistant pendant de longues périodes (généralement, pendant des décennies ou plus) (GIEC, 2001 : 176).

⁴ Extrait de la définition donnée au terme « changements climatiques » à l'article 1^{er} de la CCNUCC.

(émetteurs historiques) ; de la même façon, l'inertie des phénomènes climatiques en question déconnectent temporellement les causes (temps des émissions) des effets (temps d'affectation). Cet article vise à discuter comment l'élaboration et la mise en œuvre par les collectivités territoriales de « politiques climatiques », et particulièrement les volets d'« adaptation », s'inscrivent dans la perspective d'une « réduction des disparités régionales » en tant qu'objectif classiquement associé à l'aménagement du territoire (Choay et Merlin, 1988). En particulier, les mécanismes de coopération et de solidarité territoriale sont-ils renforcés face aux enjeux que pose la gestion locale des effets des CC ? Les réflexions présentées dans cet article seront illustrées par les résultats de plusieurs projets de recherche, achevés⁵ ou en cours⁶, portant sur les initiatives locales face au CC, essentiellement en France, ainsi que par des travaux menés dans le cadre d'un travail de thèse en cours⁷. Nous présentons tout d'abord dans un premier temps, d'un point de vue théorique, les principales disparités des territoires face aux effets des CC, en termes d'exposition et de capacité d'adaptation (1). Dans un second temps, il s'agit d'analyser comment le nouvel enjeu de l'adaptation aux effets des CC s'inscrit notamment en continuité des discours préexistants sur le développement territorial axés sur le renforcement de la compétitivité et l'attractivité des grands pôles urbains avant de discuter plus largement des effets possibles des évolutions législatives récentes en la matière (2). Enfin, nous observerons des pratiques de coopérations territoriales s'organisant autour du « problème climat » à différentes échelles : tout d'abord

à l'échelle d'unités biogéographiques telles que des massifs montagneux ou des espaces insulaires, où les questions relatives à une meilleure connaissance des impacts des CC peuvent constituer des objets en mesure d'initier ou de prolonger des dynamiques de coopérations territoriales ; ensuite, à l'échelle régionale, où le « problème climat » constitue un nouvel objet de concertation, et parfois un support à des dispositifs d'animation à destination des collectivités infra-régionales (3). Les exemples mobilisés au cours du texte proviennent principalement de collectivités territoriales, agglomérations et régions, « avancées » en matière d'adaptation aux effets des CC⁸, ainsi que d'actions engagées à l'échelle d'ensembles biogéographiques caractéristiques (insulaires et montagnards). Si ces exemples relèvent d'échelles d'analyse différentes (métropolitaine, régionale, ensemble biogéographique) ne permettant pas une comparabilité directe entre eux, ils visent davantage à éclairer, selon les contextes et niveau d'action, certaines tendances et dynamiques caractéristiques.

1. UNE DOUBLE INÉGALITÉ DES TERRITOIRES FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les facteurs d'inégalités territoriales devant les CC sont nombreux et les échelles de disparités multiples, du niveau international au niveau très local. Cette partie entend rappeler les principaux facteurs de disparités entre territoires en termes d'impacts des CC et de capacités d'adaptation face à ces effets, en l'illustrant par des exemples symboliques largement médiatisés mais qui n'ont pas bénéficié de la part des auteurs d'investigations directes et approfondies.

⁵ Le projet de recherche « *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales* » (2005-2007), programme « Gestion et Impacts du Changement Climatique » (GICC - MEDD/ONERC, APR 2003). Dans ce cadre, trois études régionales ont été conduites, en Nord-Pas-de-Calais, à la Réunion et en Poitou-Charentes (Bertrand & Larrue, 2007). Le projet « *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? - Action publique et perceptions des inégalités écologiques* » (2006-2007), programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT - MEDD/PUCA). Dans ce cadre, trois études de cas ont été réalisées sur des milieux-types : urbain (Grand Lyon), montagnard (Villard-de-Lans) et littoral (île de Ré) (Bertrand & Rocher, 2007).

⁶ Le projet de recherche en cours : « L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires » (2010-2011), programme « Gestion et Impacts du Changement Climatique » (GICC - MEDDTL, APR 2008) Dans ce cadre, quatre études de cas sont en cours : sur les régions Rhône-Alpes et Bourgogne et sur les agglomérations de Lyon et Montréal. [http://www2.gip-ecofor.org/publi/page.php?id=418&rang=0&domain=38&lang=fr_FR]

⁷ « *Adaptation des territoires au changement climatique : vers un renouvellement dans les pratiques et les conceptions en aménagement* », doctorat en cours d'Elsa Richard (2010-2013), Université de Tours UMR CITERES, CNRS-Région Centre. [http://citeres.univ-tours.fr/compo.php?niveau=ipape&page=menu_theses_resume&idthese=228]

⁸ Par « avancées », nous entendons des collectivités territoriales ayant déjà élaboré une première « politique climatique » revendiquée en tant que telle, et ayant déjà engagé des réflexions formalisées sur les possibilités d'intégration des effets des changements climatiques dans leurs actions.

1.1. Des vulnérabilités territoriales variables face aux effets du changement climatique

1.1.1. Des expositions au changement climatique disparates sur les territoires

Si les CC ont avant tout été appréhendés comme un phénomène global, à l'échelle de la planète, les sources d'émissions comme les impacts des CC sont le plus souvent finement localisés. Et l'humanité, si elle est menacée dans son ensemble, ne peut être ni toute entière responsable de façon égale (facteur d'iniquité), ni affectée de façon homogène (facteur d'inégalité). Si les CC peuvent être représentés comme un forçage du système climatique global, ils se traduisent localement en forçant des déséquilibres préexistants sur les territoires, à la fois en accentuant les aléas préexistants (en intensité et/ou en fréquence) et en révélant, ou en accentuant des vulnérabilités territoriales (Bertrand et Rocher, 2007). Autrement dit, ils induisent a priori une exacerbation des risques locaux, renouvelant la question des différences d'exposition (inégalité devant l'aléa), et des différences contextuelles (inégalité dans les enjeux) entre les territoires.

Parmi les effets les plus évidents du CC, sont avancés l'élévation du niveau de la mer pour les régions littorales, une baisse de l'enneigement pour les régions montagnardes, des changements d'acidité des raisins pour les régions viticoles, etc. L'inégalité des territoires face aux effets des CC réaffirme ainsi d'une certaine façon les spécificités régionales. Mais si ces effets physiques des CC touchent les territoires dans leur ensemble, les conséquences économiques et sociales touchent très variablement les populations de ces territoires. Appréhender les impacts des CC en

termes de justice environnementale nécessite de « recentrer socialement ces questions environnementales », afin d'y inclure les effets sociaux et économiques (Larrere, 2009).

Certains territoires insulaires et littoraux, faisant face à des situations critiques, illustrent de manière emblématique les différences dans l'attribution des effets des CC. Certaines situations insulaires critiques indiquent que les impacts avérés ou attendus à court terme peuvent être catastrophiques, puisque les CC pourraient engendrer la disparition même de l'espace terrestre par submersion. Dans ces cas extrêmes, l'aménagement du territoire n'aurait alors plus grand chose à proposer puisqu'il s'agit littéralement d'un déménagement du territoire, la migration "externe", vers d'autres îles d'un même atoll ou au sein d'un autre État, apparaissant in fine comme la seule véritable solution d'adaptation. Ce pourrait notamment être le cas de l'île de Sarichef, en Alaska, dont le point culminant n'est qu'à 6,50 m d'altitude⁹.

Les menaces de disparition physique que font peser les CC sur certains territoires amènent leurs représentants à des dénonciations violentes, le non-contrôle des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) de certains pays étant assimilé à des actes d'« éco-terrorisme » envers certains territoires insulaires¹⁰. Les espaces insulaires apparaissent actuellement, notamment dans leurs représentations médiatiques, et indépendamment de la diversité de leurs contextes insulaires (Magnan, 2009a ; Bertrand et Richard, 2010) comme les premières victimes d'un phénomène échappant à leurs responsabilités, illustrant ainsi une forme d'iniquité dans les impacts des CC.

⁹ Pour le village inuit de Shishmaref sur l'île de Sarichef (Alaska, E.-U.). Ses effets modifient très largement les conditions de vie locale, notamment pour la chasse et l'habitat. De plus, la réduction de la banquise rend le village plus vulnérable aux assauts des tempêtes et le dégel du pergélisol rend le rivage plus vulnérable à l'érosion. Le taux d'érosion est tel que l'évacuation de l'île est clairement envisagée comme solution depuis le début des années 2000. (Source : Elisabeth KOLBERT, "Dans l'Arctique en plein dégel", pp. 44-47 in *Courrier International* n°766 du 7 au 12 juillet 2005, "enquête 1/5 sur le réchauffement de la planète", extraits de *The New Yorker*, New York, [<http://www.courrierinternational.com/article/2005/07/07/dans-l-arctique-en-plein-degel>]) Cf. pour plus de détails les travaux de l'Arctic Climate Impact Assessment [<http://www.acia.uaf.edu/>] et la page du projet « *Near-realtime Arctic Change Detection* » de la National Oceanic and Atmospheric Administration consacrée à Shishmaref [<http://www.arctic.noaa.gov/detect/human-shishmaref.shtml>]

¹⁰ Ainsi, lors d'une réunion internationale de l'ONU consacrée aux *petits Etats insulaires en développement* (PIED) à l'île Maurice en janvier 2005, le chef d'Etat de Kiribati, un atoll du Pacifique de 90 000 habitants à seulement quelques mètres au-dessus du niveau de la mer, a déclaré : « Ces actes délibérés de la part de certains, destinés à sécuriser leurs bénéfices au détriment des autres, peuvent être comparés à des actes de terrorisme, d'éco-terrorisme ».

1.1.2. Des appréciations variables des effets du changement climatique suivant les échelles spatio-temporelles et les contextes socioculturels

Au niveau des territoires, les effets attendus des CC peuvent être variablement appréciés selon les échelles spatiales et temporelles retenues ainsi que les secteurs pris en compte. Tout d'abord, les poids respectivement attribués aux pressions anthropiques globales et locales dans l'explication des phénomènes varient selon les échelles retenues : plus l'observation est réalisée aux échelles nationales et internationales, plus les CC sont avancés comme une des principales variables explicatives des phénomènes (sécheresse, incendie, érosion, instabilité des sols...) ; à l'inverse, plus l'observation est faite localement, plus les pratiques et pressions locales directes seront mises en avant pour expliquer les dysfonctionnements observés.

Ensuite, en termes de variabilités temporelles, certaines évolutions climatiques apparaissent en effet favorables à court et moyen terme, mais elles peuvent, en s'aggravant à plus long terme, avoir des effets négatifs, c'est ainsi le cas avec l'augmentation de la température qui peut, dans un premier temps, favoriser les rendements agricoles pour certaines cultures, mais les rendre impossibles au-delà d'une hausse plus prononcée de degrés (notamment pour les territoires d'appellation). De la même manière, l'annonce d'étés moyennement plus chauds dans les cinquante années à venir peut être perçue, sur certains territoires du Nord de la France, comme un effet positif des CC, améliorant les conditions estivales et l'attractivité touristique des zones côtières. Mais à plus long terme, suivant la morphologie de certains de ces espaces côtiers, ce sont certaines plages qui risquent elles-mêmes de disparaître du fait de l'élévation annoncée du niveau des mers. Il est donc extrêmement délicat d'évaluer les effets des CC en termes de gains et de pertes pour les territoires, sans préciser de limites temporelles à ces évaluations.

Il s'ajoute à cela les usages socio-économiques différents selon les territoires et les époques. Prenons, comme exemple type, un effet des CC favorisant l'expansion d'une espèce de cèdre, se comportant alors comme une espèce invasive dans certains massifs forestiers de chênes du Sud de la France : pour une commune dont les revenus principaux sont issus de la foresterie, cette évolution pourra être perçue positivement d'un point de vue économique et c'est le « laisser-faire » qui pourra être la posture d'adaptation choisie. À l'inverse, pour une commune voisine dont les revenus proviennent majoritairement d'activités liées à la chasse, ce changement d'espèce pourrait entraîner un sévère manque à gagner (moins de glands, moins de gibiers, moins de chasseurs) et la réaction locale d'adaptation peut être alors de lutter contre le développement de l'espèce invasive. On le voit, la validité des options d'adaptation face à certaines conséquences du CC n'est pas appréciable isolément des usages et valeurs locales.

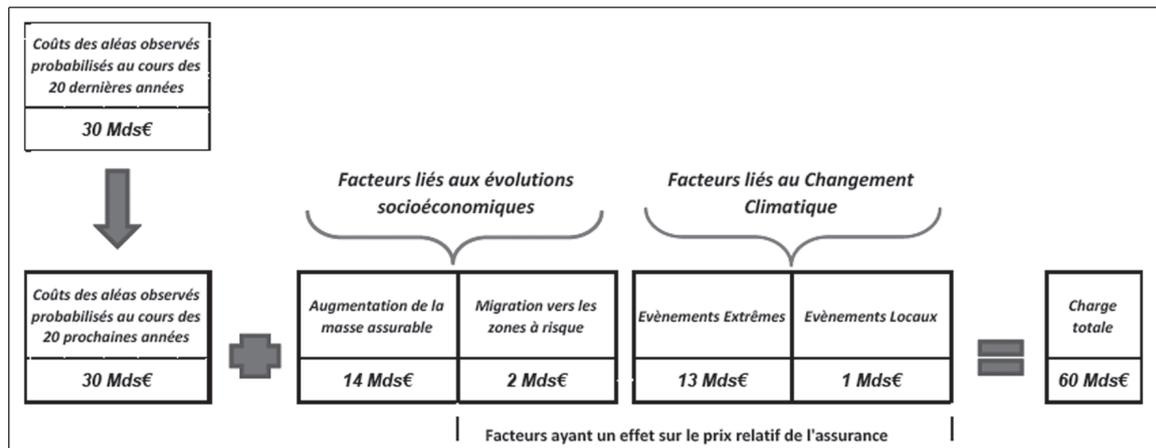
Enfin, il est possible d'apprécier non pas les effets de l'évolution des aléas dans une perspective de CC mais ceux de l'évolution des vulnérabilités des sociétés face à des aléas constants. C'est par exemple le cas lorsque certains travaux historiques entrepris suite à la tempête Xynthia, sur cent ans d'événements climatiques extrêmes (vimers, tsunamis et submersions principalement) et leurs conséquences sur les littoraux, pointent « la faible vulnérabilité humaine de ces communautés aux siècles précédents dont la perception encore réaliste du risque maritime est affranchie de tout sentiment de psychose collective, leur permettant une approche pragmatique d'un milieu nourricier pouvant devenir hostile » (Garnier et Surville, 2010). L'aggravation actuelle de la vulnérabilité des territoires littoraux peut alors être attribuée à plusieurs éléments : raréfaction des événements, oubli du risque, confiance exagérée dans les dispositifs techniques de protection¹¹.

¹¹ « (...) l'histoire des défenses, croisée avec celle des submersions, montre combien la conjonction malheureuse, après 1950, d'une raréfaction des événements conjuguée à celui du recul des travaux d'entretien a pu être lourde de conséquences (...) tous ces éléments ont créé une amnésie collective, productrice de vulnérabilités. » (Garnier et al., 2010 : 21). Ils mentionnent également plus généralement « la fameuse « rupture » mémorielle et technique postérieure à la seconde guerre mondiale » (Garnier et al., 2010 : 22) et la foi aveugle dans le seul progrès technique pour préserver les sociétés des événements climatiques extrêmes, notamment en ce qui concerne le choix des zones urbanisables : « En l'espèce, n'aurait-on pas commis un péché d'orgueil en accordant une confiance déraisonnable aux prouesses techniques accomplies par nos sociétés modernes » (Garnier et al., 2010 : 27).

Dans cette même perspective, une étude économique de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA, 2009) concluant à un doublement potentiel de la sinistralité cumulée pour les vingt prochaines années pour les aléas tempêtes, inondations, sécheresse géotechnique, a procédé à une décomposition

du calcul entre, d'une part, la contribution liée aux facteurs socio-économiques¹² de celle liée aux facteurs provenant des changements climatiques¹³. Cette distinction met bien en évidence la part relative des effets des CC sur l'aggravation des vulnérabilités territoriales face aux risques naturels.

Figure 1 : Projection calculée de la sinistralité cumulée pour les 20 prochaines années (aléas tempêtes, inondations, sécheresse géotechnique)



Source : Fédération Française des Sociétés d'Assurance, 2009 : 10.

L'analyse des vulnérabilités des territoires face aux CC révèle ainsi de grandes disparités, tant au regard des indicateurs objectifs de l'exposition aux effets des CC qu'au travers de leurs perceptions subjectives, variant dans le temps et dans l'espace. Et ce sont ces variabilités subjectives de l'appréhension des effets des CC, pourtant nécessaires à la délimitation entre inégalité et iniquité, qui rendent complexe, et nécessairement relative, toute analyse de vulnérabilité des territoires aux CC.

1.2. Des capacités d'adaptation territoriales aux influences multiples

Si les impacts des CC sont hétérogènes dans leurs expressions comme dans leurs effets locaux, les réponses des territoires apparaissent également

variables. En effet, en considérant l'approche des environmentalistes anglais (Adger *et al.*, 2005) qui définissent la capacité d'adaptation comme la triple faculté de réduire la sensibilité du système, d'en modifier l'exposition et d'en accroître la résilience, le territoire, dans ses multiples dimensions (physiques, sociales, politiques, institutionnelle, économique, etc.) rassemble des facteurs d'influence majeurs des réponses d'adaptation, à la fois endogènes et exogènes (Adger *et al.*, 2009 : 350)¹⁴.

Le géographe Alexandre Magnan (2009b), identifie au moins quatre facteurs d'influence des capacités d'adaptation (cohésion sociale, diversification économique, structuration politico-institutionnelle et conditions de vie) qui sont spécifiques, et a fortiori inégales, d'un territoire

¹² « Sur la base d'une poursuite au cours des vingt prochaines années des tendances enregistrées entre 1988 et 2007, l'étude conclut à un surcoût de 16 milliards d'euros. Ce montant supplémentaire de dommages causés par les aléas naturels ne s'établit que sur la seule évolution socioéconomique, ainsi qu'à événements naturels strictement équivalents » (Ffsa, 2009 : 7).

¹³ « Le changement climatique, hors effets socioéconomiques, entraînerait selon l'hypothèse cohérente avec les tendances retenues par le GIEC, une augmentation de la charge des sinistres évaluée à 14 milliards d'euros pour les vingt prochaines années. Ce qui se traduirait par une hausse de 47% par rapport à ce qui a été observé sur le passé. 13 milliards d'euros seraient liés à une fréquence accrue des événements extrêmes, 1 milliard à celle d'événements locaux » (Ffsa, 2009 : 7).

¹⁴ « Notwithstanding physical and ecological limits affecting natural systems, climate change adaptation is not only limited by such exogenous forces, but importantly by societal factors that could possibly be overcome. (...) The ability to adapt is determined in part by the availability of technology and the capacity for learning but fundamentally by the ethics of the treatment of vulnerable people and places within societal decision-making structures » (Adger *et al.*, 2009 : 350).

à l'autre. Les déterminants de la capacité d'adaptation sont donc manifestement multifactoriels. C'est d'ailleurs ce que montre l'éventail de travaux menés sur l'adaptation mettant en évidence notamment le rôle central des facteurs socioculturels dans les processus locaux d'adaptation¹⁵ (Sfez et Cauquelin, 2005 ; Magnan, 2009b ; Hulme, 2009), l'influence des représentations économiques de l'adaptation (Godard, 2010) ou encore l'influence des valeurs individuelles environnementales et politiques dans les capacités de mobilisation face au CC (Whitmarsh, 2011). Les valeurs et les perceptions des individus et des groupes face aux CC constituent à ce titre une bonne illustration de la variabilité, dans le temps et dans l'espace (O'Brien, 2009)¹⁶, des facteurs endogènes qui déterminent, ou menacent (Adger *et al.*, 2009)¹⁷, la mise en œuvre de l'adaptation.

En considérant que le territoire « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité » (Di Meo, 1998 : 42-43), les différents environnements (politico-administratifs, écologiques, sociaux, technologiques, économiques, etc.) dans lesquels s'inscrivent les territoires constituent autant de facteurs exogènes influençant les capacités de réponse territoriale aux CC, offrant ainsi des possibilités d'adaptation variées.

Au niveau international, mais également au niveau national, les CC mettent en exergue des différences de traitement et considération, ainsi que des inégalités en termes de capacité de mobilisation des institutions. En effet, si la survenue d'événements catastrophiques constitue un facteur de sensibilisation et un élément déclencheur de la mise à l'agenda de l'adaptation (Lonsdale et McEvoy, 2009 ; Bertrand et Rocher, 2007), force est de constater que l'espace de sensibilisation politique, institu-

tionnelle et médiatique aux effets des CC ne recouvre pas l'ensemble des territoires potentiellement impactés.

A l'échelle nationale, les efforts de mobilisation peuvent être variables suivant l'étendue des régions potentiellement concernées (c'est ainsi que la découverte de cas de dengue en France métropolitaine a pu avoir comme effet un renforcement des mesures sanitaires dans certains DOM). L'adaptation aux CC peut également fonctionner comme une dotation supplémentaire de légitimité permettant souvent, par cette nouvelle ressource, le déblocage ou l'intensification de mesures jusque-là embryonnaires.

Enfin, les territoires apparaissent inégalement affectés par les effets dus aux CC et dotés de capacités d'adaptation aussi variables. Déterminer les gagnants et les perdants des CC reste empreint d'une grande relativité puisque la perception des retombées semble dépendre du pas de temps retenu comme de l'échelle choisie. Et même à échelle et pas de temps similaires, à caractéristiques physiques identiques, les réponses des territoires pourront varier en fonction des conditions socioculturelles, des valeurs et des priorités collectives. Qualifier les conséquences des CC pour les territoires constitue donc un exercice très délicat qu'il convient de circonstancier (échelles et valeurs retenues). Et la reproductibilité des actions d'adaptation apparaît également très restreinte.

2. UNE SAISIE DE L'ADAPTATION DANS LA CONTINUITÉ DES LOGIQUES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Depuis la prise de conscience de la non-spontanéité de l'adaptation et de la nécessité d'une gestion locale des effets des CC, la territorialisation de l'adaptation a progressé et ses effets sur les territoires commencent à être visibles. Nous évoquons ici dans un premier temps les dynamiques de collectivités urbaines pionnières en la matière (2.1.) pour ensuite discuter des possibles effets

¹⁵ Par exemple, une étude menée par Lucien Sfez et Anne Cauquelin sur deux stations de moyenne montagne suggérait notamment que des situations de « *multirationalité* » des acteurs locaux permettraient une adaptabilité plus grande des situations locales (possibilité d'envisager localement une diversité des futurs possibles et d'imaginer plusieurs trajectoires de développement). Inversement, la « *monorationalité* » d'un système local amoindrirait les capacités à imaginer d'autres perspectives d'avenir et engendrerait une certaine inertie, prolongeant des voies de développement condamnées à terme (Sfez et Cauquelin, 2005 : 105-106).

¹⁶ « *One clear challenge of climate change adaptation is to take into account values that correspond to diverse human needs and multiple perspectives and worldviews. (...) The emergence of more pluralistic, integral and holistic worldviews would suggest that aggressive reductions in greenhouse gas emissions may turn out to be the adaptation that is most valued by future generations* » (O'Brien, 2009 : 177).

¹⁷ « *Locality, place and cultural icons are likely to loom large in adaptation decisions* » (Adger *et al.*, 2009 : 350).

liés au processus de généralisation réglementaire des « politiques climatiques » (2.2.).

2.1. Une saisie avant-gardiste pour conforter l'attractivité de territoires « en avance »

La première période d'engagement volontaire des collectivités locales dans des politiques climatiques comportant un volet adaptation indique que ce ne sont pas les collectivités territoriales les plus fragiles face aux CC et/ou les plus en crise qui se sont d'abord mobilisées sur l'anticipation des effets des CC (notamment par manque de moyens et/ou certaines formes de déni), mais bien davantage les territoires ayant les moyens d'une telle mobilisation (notamment en termes de personnes motrices au sein des sphères politiques ou techniques) et en comprenant les intérêts concurrentiels (en termes d'image et de positionnement). C'est le cas notamment de grandes agglomérations ayant

des volontés de rayonnement international qui se saisissent explicitement de la thématique de l'adaptation aux CC. Pour exemple, la stratégie d'adaptation de Londres, adoptée en 2008¹⁸, vise à prévenir des menaces pesant sur la capitale afin notamment de pérenniser sa compétitivité sur la scène internationale. L'adaptation constituerait alors un nouvel élément pour consolider l'attractivité des territoires, comme le précisait le maire de Londres qui a porté politiquement le projet en avançant les trois intérêts majeurs à l'intégration de l'adaptation dans les politiques de la ville que sont « le rayonnement international, le positionnement stratégique, et l'opportunité économique » (figure 2) (Greater London Authority, 2008). L'adaptation est bien ici intégrée dans une logique performative en tant que ressource supplémentaire pour alimenter la course continue des métropoles entre elles.

Figure 2 : Les arguments politiques à l'intégration de l'adaptation dans les politiques publiques londoniennes ; extraits de « *The London climate change adaptation strategy* »

Rayonnement international	<i>« this strategy is one of the first comprehensive climate change adaptation produced by any major city worldwide »</i>
Positionnement stratégique	<i>« London is well placed to help the world adapt »</i>
Opportunité économique	<i>« There is a clear economic opportunity to capitalize on this leading position »</i>

Source : Greater London Authority, 2008

Dans le même élan, et bien que moins aboutie que celle du Grand Londres, la stratégie d'adaptation au CC de l'agglomération anglaise de Manchester traduit également les opportunités économiques perçues localement¹⁹ par une gestion anticipée des effets des CC. L'adaptation, constituant un élément clé de la stratégie de développement territorial²⁰, semblerait constituer,

pour les acteurs, une nouvelle opportunité pour le développement économique du territoire²¹.

En France, on retrouve ces arguments en matière d'attractivité et de compétitivité justifiant l'engagement de grandes métropoles dans des stratégies d'anticipation des effets des CC sur les pages internet du Centre de ressources pour les Plans Climat-Énergie Territoriaux de l'ADEME²² qui

¹⁸ *The London climate change adaptation strategy*, 2008

¹⁹ « Un changement opportun à une économie faiblement carbonée et le défi d'adaptation à un climat rapidement changeant offrent toutes les deux des opportunités pour la région. Au contraire, l'échec de la baisse des émissions et de l'adaptation au changement climatique entravera fortement notre viabilité économique et notre succès » (traduction de Manchester City Council, 2009b : 43).

²⁰ « L'adaptation au changement climatique est un aspect majeur de la stratégie communautaire » (traduction de Manchester City Council, 2009a : 23).

²¹ La stratégie d'adaptation du Grand Manchester « est associée à des enjeux de développement durable du territoire et de prospérité. Elle vise à promouvoir l'image de la ville en Angleterre et à l'étranger et doit permettre le développement économique du territoire. Elle est ainsi perçue comme une opportunité économique pour le territoire. Cependant, la politique d'adaptation n'en est qu'à ses débuts et est peu affichée » (Page, 2010 : 97).

²² L'ADEME a lancé dans le courant de l'année 2011, un observatoire des PCET qui rassemble des fiches d'expériences de collectivités territoriales et des conseils pratiques pour la conduite des « politiques climatiques » locales. [<http://www.pcet-ademe.fr>].

avancent parmi les bénéfiques d'un PCET pour la collectivité celui d'être « un territoire plus attractif » : « *L'image du territoire et de ses acteurs économiques se trouve valorisée. Le « marketing territorial » est renforcé par les mesures d'adaptation aux impacts du changement climatique, notamment par celles destinées à sauvegarder l'activité touristique (par exemple, les activités nouvelles proposées par les stations de montagne pour pallier la diminution de l'enneigement)* »²³. De ces quelques exemples, on peut voir que les registres d'action mobilisés dans les discours ne renvoient pas à un quelconque catastrophisme et à la préparation des conditions de survie de tous (registre renvoyant au « survivre ensemble » et à une appréhension des CC comme crise écologique globale) mais s'inscrivent plutôt dans une posture performative et proactive incarnée par la capacité à saisir une occasion nouvelle de renforcer l'économie locale, l'attractivité (de territoires avancés dans l'anticipation des dangers et la maîtrise des risques) et la compétitivité du territoire (renvoyant davantage au registre du « mieux vivre ensemble », le CC étant alors une opportunité saisie pour améliorer le niveau et la qualité de vie locale)²⁴. L'adaptation est alors intégrée comme un nouvel argument d'attractivité territoriale, s'inscrivant pleinement dans la continuité bien plus que dans la remise en cause des logiques économiques et des pratiques et conceptions contemporaines du développement des territoires.

Ces saisies locales de l'adaptation dans des logiques économiques d'amélioration de la compétitivité territoriale sortent la thématique de l'adaptation de perspectives catastrophistes, souvent jugées trop angoissantes et négatives, en l'intégrant comme un nouvel élément qui participe à renforcer

l'attractivité du territoire en confortant ses atouts concurrentiels. Dans cette perspective, l'élaboration d'une action locale face au « problème climat », n'apparaîtrait pas encore en mesure d'influencer profondément sur les orientations et rationalités à l'œuvre dans l'élaboration des stratégies de développement des collectivités territoriales, à l'instar de ce qui a pu être observé préalablement concernant l'intégration de la problématique du développement durable dans les pratiques de planification régionale (Bertrand, 2004 : 471-478).

2.2. Une généralisation par la loi des réponses locales

Si certaines initiatives pionnières de prise en compte des impacts des CC à l'échelle de métropoles indiquent que la thématique de l'adaptation aux effets des CC est intégrée aux logiques de compétition territoriale, les évolutions législatives récentes amorcent en France une nouvelle tendance, qui serait celle d'une institutionnalisation généralisée des initiatives territoriales face aux CC. La loi « Grenelle 2 »²⁵ rend obligatoire à la fois la réalisation de Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) pour les collectivités de plus de 50 000 habitants (art. 75), et la réalisation de Schémas Régionaux Climat Air Énergie pour les Régions²⁶. Chacun de ces documents doit comporter un volet « adaptation », sans que le contenu de ces volets ne soit réellement précisé, donc contraint par la loi. Cette loi conduirait ainsi d'une certaine manière à une sorte d'homogénéisation des pratiques, notamment en guidant les acteurs au travers des cahiers de préconisations préétablies. Le guide « *Construire et mettre en œuvre un Plan Climat Territorial* », réalisé par l'ADEME (2009), offre ainsi une aide méthodologique « standard » pour tous les territoires

²³ Extrait du paragraphe « Un territoire plus attractif » de la page « Quels sont les bénéfiques du PCET pour la collectivité ? », rubrique « Élus, les réponses à vos questions », du site internet du Centre de ressources pour les Plans Climat-Énergie Territoriaux de l'ADEME. [<http://www.pcet-ademe.fr/elus/quels-sont-les-b%C3%A9n%C3%A9fices-du-pcet-pour-la-collectivit%C3%A9>] consulté en septembre 2011.

²⁴ Jacques Theys a proposé une répartition des différents types d'enjeux contenus dans la problématique du développement durable, selon qu'ils ont trait à assurer la survie de l'espèce humaine (« survivre ensemble », concerne le maintien des conditions de reproductibilité des sociétés humaines) ou qu'ils visent à améliorer ou maintenir la « qualité de vie » (« mieux vivre ensemble », renvoie davantage au maintien et à l'amélioration des conditions assurant la qualité de vie des sociétés). Pour une présentation plus complète de cette distinction des objectifs du développement durable, cf. notamment Theys (2000 : 255) et Bertrand (2004 : 53-55).

²⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²⁶ Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (art. 68) doit être élaboré conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional dans un délai d'un an à compter de la date de publication de la loi (12 juillet 2010). Ce schéma doit réunir le schéma éolien, le schéma de services collectifs de l'énergie, le schéma régional des énergies renouvelables et intégrer le contenu du Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA).

souhaitant s'engager dans une démarche de type Plan Climat. De la même façon, le « *Guide pour la co-réalisation des SRCAE* » réalisé par le Ministère de l'Écologie et du Développement durable offre également un cadre commun à l'ensemble des régions pour se saisir de la question de l'adaptation, au travers notamment d'une grille d'analyse et d'indicateurs de vulnérabilités (MEEDDM, 2010). Ces évolutions législatives peuvent être vues comme permettant une diffusion, voire amorçant une généralisation de l'adaptation aux CC dans les politiques territoriales. Elles ne garantissent pas pour autant leur homogénéisation et cette première génération de PCET et de SRCAE obligatoires pourront être tout autant des enveloppes vides que de véritables outils de coordination d'une descente énergétique et d'une anticipation stratégique des effets des CC. Finalement, les disparités entre collectivités territoriales, en termes de gestion climatique, ne semblent pas être réduites par la généralisation des Plans Climat locaux, les moyens disponibles au niveau central pour cadrer, coordonner, ou rééquilibrer, faisant largement défaut. Ce seront, là encore, sans aucun doute, les territoires à la fois les plus avancés et bénéficiant du plus de moyens qui pourront initier les dynamiques les plus robustes.

Toutefois, la loi introduit, de fait, une distinction dont les effets locaux restent à analyser entre les collectivités désormais obligées de réaliser une politique climatique et celles non obligées. Bien sûr, rien n'atteste qu'une collectivité « non-obligée » mais volontaire n'intégrerait pas davantage les CC qu'une collectivité obligée. Mais cette distinction nouvelle induite par les évolutions législatives entre collectivités « obligées » et « non obligées », en laissant ouverte la question des moyens²⁷, risque de créer de nouvelles disparités en matière de gestion locale des CC.

Plusieurs logiques de saisies semblent ainsi se combiner (en réponse à des impacts observés, dans des logiques de compétitivité économique et de « marketing territorial », suite aux évolutions législatives...) pour faire émerger progressivement la question de l'adaptation

sur la scène locale. L'analyse des initiatives d'adaptation aux CC qui précède s'organise autour de deux dynamiques principales (différenciation ascendante *vs* généralisation descendante), mais, contrairement à une certaine tradition de « planification à la française », on n'aperçoit pas, dans la généralisation institutionnelle des exercices locaux de planification climatique et énergétique, une volonté de rééquilibrage, en fonction d'inégalités territoriales, préexistantes aux CC et/ou accentuées par celui-ci.

3. L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES, VECTEUR DE COOPÉRATION ?

Théoriquement, la mise en œuvre de politiques d'adaptation aux CC peut contribuer à alimenter des mécanismes de redistribution, de transfert financier et technologique et de partage d'expériences. C'est d'ailleurs sous cet aspect qu'elles se développent au niveau des négociations internationales. La redistribution peut être assurée verticalement par un niveau supérieur collecteur et redistributeur (régional, national, continental, mondial). La coopération peut aussi s'opérer horizontalement par la mise en commun de pratiques et de moyens (observatoire, conservatoire, système de veille, d'alerte et de gestion de crise, par exemple). Localement, la prise en compte des effets des CC pourrait ainsi créer potentiellement des scènes locales de coopération renforcée, voire renouvelée. Sont présentées dans cette partie des pratiques de coopération territoriales s'organisant autour du « problème climat » à différentes échelles : tout d'abord à l'échelle d'unités biogéographiques telles que des massifs montagneux ou des espaces insulaires où les questions relatives à une meilleure connaissance des impacts des CC peuvent constituer des objets en mesure d'initier ou de prolonger des dynamiques de coopérations territoriales ; ensuite, à l'échelle régionale où le « problème climat » constitue un nouvel objet de concertation, et parfois un support à des dispositifs d'animation à destination des collectivités infra-régionales.

²⁷ À signaler le lancement en septembre 2011 par l'ADEME (avec ETD, le CLER et le RAC-France) de l'outil « *Climat Pratic* » « *outil d'aide à l'élaboration à la mise en place d'une politique climat énergie ou d'un Plan Climat Énergie Territorial (PCET). (...) Autoportant, Climat Pratic peut s'utiliser sans assistance à maîtrise d'ouvrage* ». Il est « *destiné aux petites collectivités et intercommunalités, Pays et Parcs Naturels Régionaux qui ne sont pas visés par l'obligation prévue par la loi Grenelle 2 d'élaborer un PCET d'ici fin 2012, et disposent de moyens financiers et humains limités* ». [www.climat-pratic.fr]

3.1. Coopérations régionales autour d'ensembles naturels homogènes

Concernant les initiatives locales face au « problème climat », une certaine disjonction s'observe en termes de périmètres d'action pertinents : si les collectivités territoriales apparaissent comme des cadres d'action appropriés pour mettre en œuvre des stratégies de maîtrise des émissions de GES, il n'en est pas tout à fait de même pour l'émergence des questions relatives à l'adaptation. Les observations faites en France indiquent en effet que l'apparition de questionnements relatifs à l'adaptation s'est largement opérée dans un premier temps autour d'unités biogéographiques (massifs montagneux, espaces littoraux, corridors fluviaux, forêts...) et/ou en lien avec des ressources symboliques et identitaires jugées essentielles et potentiellement menacées (telles que certains vignobles, paysages ou cultures agricoles).

Le besoin de connaissances localisées des effets des CC apparaît comme un préalable à toutes les démarches régionales d'adaptation observées (Bourgogne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Guadeloupe, Centre...). Au regard des études de cas menées, ce besoin exprimé de connaissances pour préfigurer une action d'adaptation aux CC débouche sur des initiatives de coopération, que ce soit à l'échelle inter- ou intra-régionale. Sont ici avancés les cas de coopérations régionales formées autour de massifs montagneux, d'une part, et d'ensembles littoraux et insulaires, d'autre part.

3.1.1. Les massifs montagneux

L'observatoire pyrénéen du CC constitue un exemple de coopération « cognitive » entre régions mitoyennes partageant un milieu naturel en commun. Lancé le 14 janvier 2010, cet observatoire a été créé à l'initiative de la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP)²⁸, dans l'objectif principal de mutualiser les initiatives régionales et de mettre à niveau les différentes

avancées entre les territoires concernés à savoir : les trois Régions françaises d'Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, ainsi que la Principauté d'Andorre, et les quatre communautés espagnoles de Navarre, Catalogne, Aragon et Pays Basque. Cette initiative en matière de coopération scientifique et technique vise à améliorer la connaissance sur les effets des CC sur les Pyrénées, à travers la réalisation d'un recueil sur les impacts passés des CC, d'une carte des vulnérabilités (naturelles et socio-économiques) des Pyrénées, et de l'élaboration d'un guide de recommandations sur l'atténuation et l'adaptation, par secteurs (agriculture, tourisme, etc.) et par milieux naturels. D'une part, cet observatoire prend forme grâce à une coopération interrégionale préexistante, et, d'autre part, il illustre, notamment par la rotation de pilotage tous les 2 ans entre les présidents des régions porteuses, la reconnaissance politique de l'adaptation en tant que nouvel objet de coopération entre territoires. Cet observatoire permet ainsi d'alimenter les travaux de la CTP autour d'un projet de territoire renouvelé (la constitution d'une aide à la décision face aux effets des CC), et de relancer les dynamiques de cette coopération, notamment par la sollicitation de nouvelles sources de financements européens et/ou nationaux.

Dans un registre similaire, la Convention Alpine²⁹, signée en 1991, les travaux produits par la CIPRA (« Commission Internationale pour la Protection des Alpes ») et le projet européen ClimChalp³⁰ ont servi de base cognitive et opérationnelle pour développer une culture et constituer un socle de réflexion commun pour penser les stratégies d'adaptation au CC à l'échelle du massif alpin (CIPRA, 2006 ; CIPRA, 2009 ; CONVENTION ALPINE, 2006). En effet, de la même façon que pour le cas pyrénéen, la question climatique a été l'objet de nouveaux échanges dans le cadre de cette coopération préexistante entre les territoires alpins. C'est ainsi qu'en 2006

²⁸ « La Communauté de Travail des Pyrénées est née en 1983 sous l'impulsion du Conseil de l'Europe dont la volonté était de créer sur les Pyrénées une structure de coopération transfrontalière similaire à celles existant au niveau des autres frontières européennes » <http://www.ctp.org> (consulté en mai 2011).

²⁹ Les États alpins ont signé en 1991 « la Convention sur la protection des Alpes, qui reconnaît pour la première fois l'unité territoriale des Alpes, ainsi que la nécessité de garantir une politique commune de développement et de sauvegarde ». Consulté en ligne le 14 juin 2011 [<http://www.alpconv.org/>].

³⁰ ClimChalp (« Climate change, impacts and adaptation strategies in the Alpine space ») est un projet européen Interreg IIIb (2006-2008) qui a constitué une base de connaissances (notamment via la constitution de la base de données: « Alpes-Climat-Risques. État des connaissances des impacts du changement climatique dans l'Arc alpin »), en effectuant un repérage, une analyse et un traitement des publications scientifiques ayant trait aux questions de CC pour les Alpes. [<http://www.climchalp.org>].

commence une réflexion sur les enjeux climatiques dans le massif alpin et qu'est adopté, lors de la X^{ème} Conférence Alpine en mars 2009, par les membres de la Convention alpine, le « Plan d'action changement climatique dans les Alpes » (CONVENTION ALPINE, 2009). Depuis, un « portail climat » dédié est disponible sur le site de la Convention Alpine³¹ et illustre l'intégration de l'adaptation au CC comme objet à part entière de la coopération entre les territoires alpins.

3.1.2. Les espaces littoraux et insulaires

Les espaces insulaires constituent également un exemple de territoires ayant saisi de façon précoce la question de l'action face aux CC comme un objet privilégié de coopération.

Les États et collectivités insulaires se sont réunis au sein de plusieurs réseaux pour faire entendre leurs voix en tant que premières « victimes climatiques » dans les négociations internationales sur le climat. C'est notamment le cas de l'alliance des petits états insulaires (AOSIS)³² qui a proposé, lors du sommet mondial sur le climat à Copenhague (décembre 2009), une déclaration sur les CC comportant des objectifs précis et ambitieux de réduction des émissions de GES³³. Les risques directs les plus importants contre lesquels lutte l'AOSIS sont la diminution, voire la suppression de la totalité de l'espace physique, du territoire proprement dit de ces petits terri-

toires insulaires, ainsi que la vulnérabilité liée à des situations de mono-activités constituant la ressource principale de certaines des sociétés insulaires³⁴. Par leur plus grande sensibilité aux variations climatiques, les territoires insulaires amènent la question des modes de développement et les modalités de réparation des victimes des conséquences non-souhaitées de ces modèles de développement.

La question des CC apparaît également constituer un nouvel objet de coopération à la Réunion puisqu'elle apparaît, au regard des études menées (Bertrand et Larrue, 2007), comme une opportunité de rayonnement régional (Océan Indien), national et international (projet de loi, rapport au parlement européen) pour le territoire réunionnais, notamment via l'activité du président de Région, Paul Vergès (président de la Région de 1998 à 2010), et une occasion de renforcer les liens avec les régions voisines, permettant de consolider les coopérations inter-îles (entre régions voisines³⁵ et entre régions Ultrapériphériques d'Europe³⁶) (Bertrand et Richard, 2010).

Le besoin de connaissances localisées des effets des CC peut s'exprimer notamment autour d'unités biogéographiques (ensembles naturels homogènes), à forts enjeux et autour desquels des pratiques de coopération interterritoriale préexistent bien souvent, à l'instar des espaces de montagne (via par

³¹ <http://www.alpconv.org/climate/>

³² "The Alliance of Small Island States (AOSIS) is a coalition of small island and low-lying coastal countries that share similar development challenges and concerns about the environment, especially their vulnerability to the adverse effects of global climate change. It functions primarily as an ad hoc lobby and negotiating voice for small island developing States (SIDS) within the United Nations system." [<http://www.sidsnet.org/aosis/about.html>] consulté le 29 septembre 2010].

³³ La déclaration préconisait une baisse de 85 % des rejets de GES d'ici 2050 par rapport à 1990 et assignait pour objectif de limiter à 1,5 degrés le réchauffement mondial au-dessus de la moyenne des températures de l'ère préindustrielle. C'est là un objectif plus ambitieux que celui de 2 degrés avancé par la majeure partie des pays gros émetteurs.

³⁴ Paul Vergès, président de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC) et sénateur de La Réunion, rappelait, à l'occasion du colloque de l'ONERC de septembre 2004, que « (...) tous ces petits États ne produisent qu'un, deux ou trois produits – l'île Maurice a le sucre et les plages, les Fidji et la Réunion le sucre, les Antilles la banane, etc. - et lorsqu'ils sont pris dans le maelström de la mondialisation et qu'un de leur pilier est menacé de ruine, comment peuvent-ils maintenir un développement durable ? Nous avons sous les yeux la combinaison de la croissance démographique, du changement climatique et des changements économiques qui appellent une approche renouvelée du développement » (ONERC, 2004 : 58).

³⁵ Par exemple par la mutualisation entre îles d'un système de veille et d'alerte aux tempêtes cycloniques.

³⁶ Par exemple, via le projet européen NET-BIOME (NETworking tropical and subtropical Biodiversity research in OuterMost regions and territories of Europe in support of sustainable development), coordonné par le Conseil Régional de la Réunion depuis 2007. Net-Biome associe les sept régions ultrapériphériques d'Europe (les conseils régionaux de la Réunion, de la Guadeloupe, de Guyane et de la Martinique, et les gouvernements régionaux des Canaries, de Madère et des Açores) et la plupart des territoires et des pays d'outre-mer européens (les territoires de l'outre-mer britannique, les Antilles néerlandaises, la Polynésie et la Calédonie) autour de l'objectif de valoriser la biodiversité terrestre et marine, plus sensible aux CC et aux pressions humaines que le reste de l'Europe, par le développement de stratégies et de modèles originaux : adaptation aux CC et aux pressions anthropiques, gestion et conservation intégrées et durables de la biodiversité. [http://www.netbiome.org/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=29] consulté en juin 2010].

exemple les travaux de l'Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique ou ceux de la Convention Alpine), et littoraux (travaux du Conservatoire du littoral, Association Nationale des Élus du Littoral - ANEL...). Finalement, à travers ces coopérations, les CC semblent renforcer des coopérations préexistantes entre les territoires, en contribuant à l'évolution des objets de coopération.

3.2. Un nouvel objet de concertation, de nouvelles scènes de dialogue

L'élaboration de politiques climatiques locales permet l'émergence de nouvelles « scènes » de dialogue avec l'association d'acteurs relativement inédits, notamment pour l'expertise ou pour le pilotage (à l'instar du SRCAE). Dans le cadre des réflexions sur l'adaptation, des acteurs très différents peuvent être réunis, des exercices de prospective sont parfois engagés, les pilotages peuvent être faits par de larges assemblées, permettant à des communautés relativement larges de décideurs de s'acculturer et de s'appropriier localement les questions liées aux effets du CC. Mais ces scènes de dialogue ne permettent guère pour autant de réinterroger localement les modèles de développement ou de mettre réellement en débat les orientations stratégiques quant aux choix d'avenir pour les territoires. Cette constatation n'est, certes, pas propre au « problème climat » mais elle renvoie plus largement aux recherches sur les périmètres et les publics de la concertation, et le rôle effectif de ces dispositifs dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, recherches déjà bien développées en ce qui concerne les politiques environnementales (Barbier et Larrue, 2011).

Ces dynamiques de concertation renouvelée, sur la base des questions liées au CC, dépendent largement de la taille des territoires considérés. Si de « grandes » collectivités (agglomérations et régions principalement) vont mobiliser ces moyens dans le cadre de l'élaboration de leur politique climatique, ces dynamiques semblent moins développées dans les collectivités de plus petite taille.

En termes d'aménagement, les conseils régionaux (directement ou via des agences régionales dédiées

à l'environnement ou l'énergie) se constituent souvent en centres de ressources pour leurs collectivités infra-régionales, en saisissant le « problème climat » comme un vecteur pour l'animation territoriale, objet support de transfert de connaissance et de mutualisation de données. On peut citer à titre d'exemples divers : le Réseau Régional Énergie Climat constitué en juillet 2007 à l'initiative de l'ADEME et en partenariat avec la Région Rhône-Alpes et la DREAL regroupant les collectivités rhônalpines pour les accompagner dans leurs démarches de types PCET³⁷ ; toujours en Rhône-Alpes le Groupe de Réflexion et d'Actions sur l'Adaptation au CC (GRAACC) qui se veut un lieu de « rapprochement entre réflexions et actions », animé par Rhône-AlpÉnergie-Environnement (RAEE), l'Agence Régionale de l'Environnement de Rhône-Alpes ; ou encore le réseau des chargés de missions PCET animé par la direction régionale de l'ADEME en Bourgogne. De l'avis des acteurs rencontrés, tous ces réseaux, sous diverses formes et selon différents objectifs, constituent des creusets où s'élabore une culture commune régionale sur le « problème climat » et sur l'action face à celui-ci.

Ce positionnement du niveau régional en tant que centre de ressources et animateur territorial est particulièrement visible lorsque certaines régions incluent dans la réalisation du bilan d'émissions de GES du territoire régional, la possibilité d'extraire les données à l'échelle communale pour pouvoir composer ainsi des diagnostics à différentes échelles infra-régionales ou lorsqu'elles organisent des appels à projets à destinations de leurs collectivités territoriales, afin de les inciter et les accompagner dans l'élaboration de politiques climatiques locales (on peut citer ici le dispositif des Contrats Locaux Initiatives Climats en Poitou-Charentes par exemple, l'appel à projet « Rhône-Alpes écocitoyen » qui inclut un axe « adaptation »³⁸, ou encore l'appel d'offre Plan Climat Territorial lancé en 2009 par le Conseil Régional de Bourgogne et l'ADEME à destination des territoires infra-régionaux). Le « problème climat », ici encore, semble permettre le renforcement de coopérations préexistantes entre Régions et territoires infra-régionaux.

³⁷ <http://rhone-alpes.ademe.fr/partenariats-reseaux/reseaux/les-autres-reseaux> consulté en avril 2011.

³⁸ Un des trois volets de l'appel à projets « rhônalpins écocitoyens » (3^{ème} édition annuelle en 2011) de la Région Rhône-Alpes est consacré à « anticiper l'adaptation au changement climatique ». Il a « pour ambition de permettre l'émergence de la définition de stratégies locales d'adaptation au changement climatique à une échelle intercommunale. » (Candidats éligibles : intercommunalités, structures porteuses de Contrats de développement de Rhône-Alpes et PNReuros).

CONCLUSION

Cet article est parti de l'idée selon laquelle les CC à l'échelle locale, par l'exacerbation même des disparités territoriales, pouvaient renouveler les formes de coopérations entre territoires. Les observations rassemblées ici indiquent :

- que les effets territoriaux des CC sont très délicats à apprécier localement, isolément d'autres facteurs déterminants (pressions sur les écosystèmes, disponibilité des ressources naturelles, vulnérabilités préexistantes, valeurs culturelles et priorités collectives, échelles spatio-temporelles retenues...);
- que les questions d'inégalités territoriales ne pouvaient guère s'exprimer exclusivement au regard des CC (l'empreinte carbone et encore plus la part des CC dans la variation des aléas étant des critères trop largement empreints d'inexactitude);
- que l'adaptation aux CC, saisie de manière explicite comme nouveau domaine d'intervention, apparaît d'abord au sein de collectivités locales ayant les ressources suffisantes pour élargir le spectre de leurs préoccupations, et serait dans un premier temps comme un « luxe » de territoires « riches » pouvant se payer l'anticipation et la prospective;
- que le CC peut être l'occasion de renforcer des coopérations interterritoriales existantes, notamment autour du partage d'instruments (comme les observatoires ou les systèmes de veille et d'alerte), et de faire émerger des coopérations intra-territoriales (à l'échelle d'une ville ou d'une région) autour de questions transversales réunissant une pluralité d'acteurs locaux, formant des espaces d'échanges nouveaux.

Incitée par la gestion locale des effets des CC, incertaine, transversale et possiblement coûteuse, l'hypothèse d'un développement des formes de coopérations entre territoires pourrait, à l'avenir, être amenée à se vérifier notamment au travers de la coopération décentralisée, autour du partage de savoir et savoir-faire entre des territoires aux climats qui pourraient correspondre dans le futur, de la coopération dans le partage d'outils, dans la mise à disposition d'ingénierie, de systèmes d'alerte ou encore par la mise en place de mécanismes de solidarités visant à répartir et supporter justement l'augmentation des coûts assurantiels pouvant accompagner une augmentation de la fréquence des dégâts causés par les événements climatiques (sécheresse, glissement de terrain, etc.).

Le « problème climat », dans la lignée du développement durable, apparaît actuellement comme un nouvel élément consensuel pour justifier l'action collective mais ne se hisse pas encore au rang de « question de société » en mesure d'interroger localement le sens et les rationalités des formes de développement poursuivies. En ce sens, la mobilisation actuelle sur les scènes locales du « problème climat » et de la nécessaire lutte « contre » se fait de façon rassembleuse, en permettant sans doute un réel verdissement de certaines politiques locales (recyclage et gain de légitimité de certaines actions préexistantes, rassemblement plus cohérent d'actions disparates derrière une étiquette « climat », innovations institutionnelles, etc.). En revanche, le « problème climat » en lui-même, pas plus que le développement durable préalablement, ne paraît en mesure d'ouvrir de réelles scènes de débats inédits et de réinterroger profondément le sens et la cohérence des politiques locales dans leur ensemble.

Bibliographie

- ADEME, 2009, *Construire et mettre en oeuvre un Plan Climat-Énergie Territorial*. Guide méthodologique, décembre 2009, 165 p. + annexes.
- ADGER W.N., ARMELL N.W., TOMPPKINS E.L., 2005, Successful adaptation to climate change across scales, *Global Environmental Change*, 15: 77-86.
- ADGER W.N., DESSAIS., GOULDEN M., HULME M., LORENZONI I., NELSON D., NAESS L.O., WOLF J., WREFORD A., 2009, Are there social limits to adaptation?, *Climatic Change*, 93: 335-354
- BARBIER R., LARRUE C., 2011, *Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape*, Participations, 1/2011 : 67-104 [www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm]
- BERTRAND F., 2004, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, doctorat en Aménagement de l'espace Université de Tours, 564 p. + annexes [<http://tel.ccsd.cnrs.fr/tel-00012142>]
- BERTRAND F., ROCHER L., 2007, *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final*, programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT), Laboratoire Ville-Société-Territoire UMR CITERES 6173, Université de Tours, Décembre 2007, 125 p. + annexes [rapport en ligne : http://citeres.univ-tours.fr/p_vst/contrats/D2RTrapportfinal.pdf]
- BERTRAND F., LARRUE C., 2007, *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales*. Programme GICC-2 "Gestion et Impacts au Changement Climatique", UMR CITERES 6173 - Université de Tours, juillet 2007, 3 volumes [rapports en ligne : http://www2.gip-eco-for.org/publi/page.php?id=117&rang=0&domain=38&lang=fr_FR]
- BERTRAND F., RICHARD E., 2010, Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et la Réunion), *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 3 (décembre 2010), mis en ligne le 20 décembre 2010. URL : <http://vertigo.revues.org/10473>
- BOURG D., HESS G., 2010, La géo-ingénierie : réduction, adaptation et scénario du désespoir, *Natures Sciences Sociétés*, 18, 298-304
- CIPRA, 2006, *Le climat et les Alpes en mutation. Tourisme et aménagement du territoire sous le stress météorologique*. Actes de la conférence annuelle de la CIPRA, du 18 au 20 mai 2006 à Bad Hindelang, Allemagne, 143 p.
- CIPRA, 2009, *La CIPRA en plein changement climatique*, rapport annuel 2008 de la Commission Internationale pour la Protection des Alpes, 19 p. [www.cipra.org]
- CONVENTION ALPINE, 2006, *Changement du climat dans l'espace alpin. Enjeux et défis*, Manifestation thématique à Galtür, juin 2005, 46 p.
- CONVENTION ALPINE, 2009, *Plan d'action changement climatique dans les Alpes : Faire des Alpes un territoire exemplaire dans le domaine de la prévention et de l'adaptation au changement climatique*, Réunion de la Conférence alpine du 12 mars 2009, texte du Plan d'action et décision de la X^e Conférence alpine, 26 p. [http://www.alpconv.org/climate/index_fr.htm]
- DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan, 317 p.
- FFSA FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES, 2009, *Synthèse de l'étude relative à l'impact du changement climatique et de l'aménagement du territoire sur la survenance d'événements naturels en France*, Colloque Impacts du changement climatique - Mercredi 29 avril 2009 - Auditorium de la FFSA, 13 p. [http://www.ffsa.fr/sites/upload/docs/application/pdf/2010-05/synthese_etude_changement_climatique.pdf]
- GARNIER E., SURVILLE F. (Dir.), 2010, *La tempête Xynthia face à l'histoire - Submersions et tsunamis sur les littoraux français du Moyen Age à nos jours*, éditions le Croît Vif, octobre 2010, Saintes, 176 p.
- GARNIER E. (rapporteur), BOUCARD J., SURVILLE F. (Coord.), *La crise Xynthia à l'aune de l'histoire - Enseignements et enjeux contemporains d'une histoire des submersions*, Contribution aux missions d'enquête parlementaire et sénatoriale sur Xynthia par le groupe de recherche SUBMERSIONS, 2 juillet 2010, 95 p., http://www.a2dba.org/IMG/pdf/Xynthia_RappParlemHistoire040710.pdf
- GIEC, 2001, *Bilan 2001 des changements climatiques : rapport de synthèse*, Troisième rapport d'évaluation, Genève, Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, 2001, www.ipcc.ch.
- GODARD O., 2010, Cette ambiguë adaptation aux changements climatiques, *Natures Sciences Sociétés*, 18, pp. 287-297
- GREATER LONDON AUTHORITY, 2008, *The London climate change adaptation strategy*. Summary draft report, August 2008, Mayor of London.
- GRINEVALD J., 1990, « L'effet de serre de la Biosphère - De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale », in *Le nucléaire contre l'effet de serre ?*, cahier du SEBES (Stratégies Énergétiques, Biosphère et Société), Genève, p. 9-34.
- LARRERE C., 2009, La justice environnementale, *Multitudes*, 36 (1) : 156-162
- LATOUR B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes, Essai d'anthropologie symétrique*, Paris : La Découverte, 207 p.

- LONSDALE K., McEVOY D., 2009, *Final Report on policy analysis and adaptive capacity (ADAM)*. Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), Adaptation and Mitigation Strategies: Supporting European Climate Policy (ADAM).
- MAGNAN A., 2009a, Systèmes insulaires, représentations pyramidales et soutenabilité : approche comparative Océan Indien / Petites Antilles, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 248, 529-548
- MAGNAN A., 2009b, Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation aux changements climatiques. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 9 (n°3), décembre 2009, [en Ligne : <http://vertigo.revues.org/9189>].
- MANCHESTER CITY COUNCIL, 2009a, *Manchester Climate Change: Call to Action*. Manchester.
- MANCHESTER CITY COUNCIL, 2009b, *Prosperity for all: The Greater Manchester Strategy*. Manchester.
- MEEDDM, 2010, *Guide pour la co-élaboration des SRCAE*, Paris, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer / DGEC - Service du Climat, septembre 2010
- O'BRIEN K.L., 2009, Do values subjectively define the limits to climate change adaptation ?, Chapter 10, pp.164-180 In : ADGER W.N., LORENZI I., O'BRIEN K.L. (2009), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, Cambridge University Press.
- ONERC, 2004, Collectivités locales et changements climatiques : quelles stratégies d'adaptation ?, *Actes du colloque du 30 septembre 2004* à Paris, 61 p.
- PAGE P., 2010, « *Changement climatique et action locale. L'intégration des stratégies d'adaptation au changement climatique dans les politiques territoriales* », Mémoire de recherche, 5^{ème} année de génie de l'aménagement, Département d'Aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours, 114 p. + annexes
- SFEZ L., CAUQUELIN A., 2005, « Analyse des attitudes face à l'adaptation au changement climatique : le cas de deux stations de moyenne montagne dans les Alpes-de-Haute-Provence », pp.99-108 in TERRITOIRES 2030, *Changement climatique, énergie et développement durable des territoires*, décembre 2005 n°2, DATAR, Paris, 114 p.
- THEYS J., 2000, « Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments », pp. 225-259 in WACHTER S. (Dir.) (2000), *Repenser le territoire - Un dictionnaire critique*, DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 287 p.
- WHITMARSH, L., 2011, Scepticism and uncertainty about climate change: Dimensions, determinants and change over time, *Global Environmental Change*, Vol. 21, Issue2, May 2011, 690-700