
L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?

Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme de l'université François Rabelais de Tours, soutenue le 4 novembre 2013

Elsa RICHARD

 <https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5409>

Electronic reference

Elsa RICHARD, « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ? », *Pollution atmosphérique* [Online], 228 | 2016, Online since 14 mars 2016, connection on 25 février 2026. URL : <https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/5409>

Copyright

CC-BY

L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?

Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme de l'université François Rabelais de Tours, soutenue le 4 novembre 2013

Elsa RICHARD

OUTLINE

Résumé

Méthode

Résultats majeurs

Résonnances dans le champ de l'aménagement de l'espace et urbanisme

Des dimensions spatiales et prospectives de la problématique de l'adaptation aux changements climatiques

Un objet émergent dans le domaine de la recherche comme de l'action

Une interdisciplinarité nécessaire

Publication

TEXT

Résumé

- 1 Ce travail de thèse, soutenu en 2013, a visé à approfondir l'action publique territoriale face au problème du climat, à travers **l'analyse de la construction de l'action locale d'adaptation aux changements climatiques et de ses implications pour l'aménagement du territoire**. Cet axe de recherche s'est construit autour du constat initial d'une certaine méconnaissance des modalités de construction des réponses locales d'adaptation aux changements climatiques et de leur territorialisation. Il s'agit ainsi de comprendre, dans un contexte français où le législateur appelle les collectivités à s'adapter aux effets des dérèglements anthropiques du climat, **comment l'Adaptation aux Changements Climatiques (ACC) est traduite et déclinée à l'échelle**

des territoires. Comment l'ACC est-elle traduite et déclinée à l'échelle locale ? Quels sont les contenus qui lui sont associés ? Quelles sont les conséquences de l'intégration de la problématique de l'ACC sur les façons de faire et de penser l'aménagement du territoire ?

Méthode

- 2 Deux hypothèses ont guidé l'analyse. Nous posons, d'une part, que la territorialisation de l'ACC est nécessaire à sa mise en œuvre et conduit à des formulations différenciées des réponses locales d'adaptation, révélant les capacités des territoires à élaborer une action publique. D'autre part, nous formulons l'hypothèse selon laquelle l'intégration de l'ACC dans l'action territoriale est en capacité de modifier les façons de faire et de penser l'aménagement du territoire. Autour d'un double objectif, cette thèse a ainsi permis d'analyser à la fois les processus de construction de l'action d'ACC et les contenus qui y sont associés, et la façon dont ils percolent les politiques d'aménagement.
- 3 En termes de méthodes, la thèse a emprunté aux cadres théoriques des politiques publiques, et notre démarche hypothético-déductive s'est fondée sur la confrontation entre, d'un côté, l'analyse théorique de l'ACC et ses effets potentiels sur l'action des territoires, que l'on pouvait identifier à partir de la littérature existante et, de l'autre côté, l'analyse empirique construite sur la base de quatre études de cas (deux régions – Bourgogne et Guadeloupe – et deux territoires infra-régionaux – le PNR du Golfe du Morbihan et Toulouse métropole) qui nous a permis de répondre à nos hypothèses. Ces études de cas ont été menées à partir d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux (personnel technique comme politique) et d'analyses documentaires.

Résultats majeurs

- 4 Les principaux apports de la thèse pour la compréhension de la problématique de l'adaptation des territoires aux changements climatiques et de ses conséquences pour l'aménagement du territoire peuvent se structurer autour des deux objectifs de la thèse portant, d'un côté, sur **les modalités de construction de l'action territo-**

riale d'ACC et, de l'autre, sur **ses déclinaisons territoriales et opérationnelles et la percolation dans les politiques d'aménagement.**

Nous reviendrons par la suite sur le cadre scientifique de la thèse et les perspectives de recherche qui s'en dégagent.

- 5 - **La dimension cognitive de l'adaptation aux changements climatiques** : la recherche de connaissances apparaît comme un invariant des démarches d'ACC observées, qui passe soit par la production de nouvelles connaissances, soit par la recomposition de connaissances existantes.
- 6 - **Une médiation nécessaire entre science et action locale** : plus que la construction de socles cognitifs locaux, ce sont les figures de médiation entre science et action locale qui occupent une place prépondérante dans la saisie de l'ACC à l'échelle territoriale.
- 7 - **Des échelles territoriales non déterminantes pour l'ACC** : au regard des études de cas observés, l'échelle territoriale apparaît peu déterminante dans la traduction locale de l'ACC. La comparaison des contenus donnés à l'adaptation dans les démarches observées de gestion du problème climat n'a pas fait ressortir de spécificités dans les contours donnés à l'ACC en fonction de l'échelle territoriale.
- 8 - **Une territorialisation de l'adaptation aux changements climatiques en demi-teinte** : si l'on retrouve l'expression de certaines spécificités locales dans les volets adaptation de certains territoires, c'est toutefois dans l'ensemble une grande homogénéité qui ressort dans les thèmes et secteurs abordés et dans les vulnérabilités aux CC identifiés. Nos résultats rejoignent ainsi l'analyse d'Epstein¹ qui met en évidence un changement de dynamiques locales dans les formes de territorialisation des politiques publiques, passant d'une recherche de différenciation entre territoires face à un État uniformisateur, à une libre conformation dans un contexte de plus grande autonomie des territoires.
- 9 - **Un défaut de mise en œuvre de l'ACC et une difficile percolation de l'aménagement du territoire pour des raisons de temporalités** : les contenus des politiques d'aménagement intègrent la nouvelle donne climatique, mais sans que les logiques anticipatives de gestion des effets des CC n'influencent largement les politiques sectorielles. Cela s'explique en grande partie par les effets de temporalités : d'une part, un temps d'appropriation de la problématique de l'ACC et des délais d'élaboration de réponses locales sont nécessaires, et il appa-

raît aujourd'hui encore prématuré d'imaginer une percolation effective et structurée de l'ACC dans les politiques d'aménagement ; d'autre part, les temps des politiques d'aménagement ne sont pas nécessairement en phase avec les politiques climatiques. Si les effets des réflexions et des actions locales d'ACC demeurent peu visibles dans les documents de planification actuels, ils le seront sans doute davantage lors de leurs prochaines révisions, lorsque les politiques climatiques seront davantage structurées à l'échelle locale.

Résonnances dans le champ de l'aménagement de l'espace et urbanisme

Des dimensions spatiales et prospectives de la problématique de l'adaptation aux changements climatiques

- 10 La question de l'adaptation consiste à anticiper les effets des changements climatiques. Or ces derniers prennent forme à l'échelle locale et dans un futur plus ou moins proche. Cette problématique nécessite ainsi une appréhension des implications spatiales des changements climatiques, possible à travers l'adoption de démarches et de postures prospectives, aussi bien dans le domaine de la recherche que de l'action. En effet, face aux incertitudes associées au changement climatique, les choix formulés par les territoires visent généralement soit à réduire le doute en cherchant à régionaliser les modèles et à intégrer davantage de paramètres pour les simulations du climat (approche probabiliste), soit à élaborer des stratégies alternatives à l'incertitude, qualifiées de « robustes »² par Dessai (2005). Si l'incertitude peut constituer un obstacle à l'émergence d'actions publiques de l'adaptation³, elle semble également susceptible de favoriser de nouvelles stratégies qui seraient alternatives, robustes ou flexibles, à l'instar de la **prospectivité territoriale**. Au niveau des territoires, **le besoin d'une co-construction de scénarios d'évolution face aux effets du changement climatique est exprimé**, mais l'émergence des exercices de prospective s'observe principalement à des échelles stratégiques intermédiaires disposant de capacités d'expertise et de

moyens financiers, telles que celles des régions et des agglomérations en France⁴. C'est la raison pour laquelle les dimensions prospectives et stratégiques de la planification régionale s'avèrent pour le moment plus propices à l'intégration de l'ACC dans les politiques territoriales. La réalisation de tels exercices prospectifs par des petits territoires se révélant plus délicate.

Un objet émergent dans le domaine de la recherche comme de l'action

- 11 L'adaptation aux changements climatiques est un objet nouveau d'action publique locale. Dès lors, la thèse, en prenant l'ACC comme objet d'investigation, a analysé une action en train de se faire, la prise en compte et la mise en œuvre de l'adaptation constituant un processus en cours. D'un point de vue théorique, l'idée d'adaptation aux effets du changement climatique reste en construction, débouchant sur une situation où scientifiques et praticiens construisent concomitamment le concept. En effet, si la politique est littéralement « aveugle » sans le scientifique sur les questions de gestion des changements climatiques, le scientifique est également malmené pour tenir une posture objective de neutralité, que ce soit sur le constat de l'effet de serre d'origine anthropogénique (à l'instar des vagues de climatoscepticisme qui ont cherché à ébranler les communautés scientifiques), comme sur la discussion des différentes stratégies et mesures d'adaptation envisageables face aux demandes pressantes de solutions socialement acceptables. En définitive, la période actuelle est caractérisée par une interdépendance entre scientifiques et politique, qui invite ainsi de fait à envisager les dimensions opérationnelles et opérantes de la recherche sur l'action territoriale face aux changements climatiques.

Une interdisciplinarité nécessaire

- 12 En raison de l'étendue spatiale et temporelle des impacts des dérèglements climatiques, la question de l'adaptation aux changements climatiques concerne des domaines, des secteurs et des espaces multiples et bien souvent transversaux (à l'instar de la gestion de la ressource en eau). Des approches interdisciplinaires apparaissent ainsi rapidement nécessaires pour appréhender pleinement ce nouvel objet de recherche. Au travers de mes travaux de recherche, j'ai ainsi

eu le souci de mobiliser divers champs théoriques (sociologie des organisations, analyse des politiques publiques, par exemple), d'emprunter des références dans d'autres disciplines variées (notamment en climatologie, sociologie, philosophie, géographie, anthropologie). L'objet et le contenu des colloques et séminaires auxquels j'ai pu participer depuis ces dernières années témoignent largement de cette nécessaire interdisciplinarité autour de la problématique de l'adaptation aux changements climatiques.

Publication

- 13 L'ouvrage de la thèse, intitulé *L'adaptation aux changements climatiques : l'action publique territoriale à l'épreuve des changements climatiques*, est disponible aux Presses Universitaires de Rennes (parution mars 2016).

NOTES

- 1 Epstein R. (2012). De la différenciation territoriale à la libre conformation. Dans Douillet AC, Faure A, Halpern C, Leresche JP, *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 556 p.
- 2 *The robustness approach provides an alternative to the prediction paradigm* (Dessai SX. (2005). Robust adaptation decisions amid climate change uncertainties, thesis under the supervision of Pr. Mike Hulme, submitted for the Degree of Doctor of Philosophy in the School of Environmental Sciences University of East Anglia, Norwich, UK, 234 p. + annexes).
- 3 Selon les économistes, même si une stratégie anticipatrice semble rationnelle et robuste aux incertitudes, par exemple améliorer des normes de construction dans le bâtiment, le risque de coûts immobilisés à court terme pour faire face à des bénéfices incertains et lointains rend politiquement difficile leur pleine mise en œuvre (Hallegatte S, Théry D. (2007). Les impacts économiques futurs du changement climatique sont-ils sous-estimés ?, *Revue d'économie politique*, n° 4, vol. 117, p. 507-522).
- 4 Cf. les exercices de prospective de la région Bretagne (CESER Bretagne. (2009). *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique, à l'horizon 2030*, 199 p.), et du Grand Lyon (Conseil de

développement du Grand Lyon. (2010). *Du Blocage au déclic : chacun acteur et ensemble responsables, dès aujourd'hui, d'une métropole sobre en énergie et en carbone*, contribution du conseil de développement à l'élaboration du Plan Climat Énergie du Grand Lyon, 47 p.).

AUTHOR

Elsa RICHARD

Elsa Richard est docteure en aménagement de l'espace et urbanisme, travaille comme chargée de recherche au sein du cabinet Auxilia et est chercheuse associée à l'UMR 7324 CITERES université de Tours-CNRS. Ses travaux portent sur les modalités d'adaptation des espaces et des sociétés face aux changements climatiques et leurs implications pour l'aménagement du territoire. Elle s'intéresse en particulier aux modes de gestion de l'incertitude par l'action publique territoriale.