



Centre International des Technologies
de l'Environnement de Tunis

Diffusion Sélective de l'Information

ISSN 1737-5703



Le CITET

VOTRE

partenaire en

Eco-innovations

et

Technologies Durables



Atténuation et adaptation aux changements climatiques

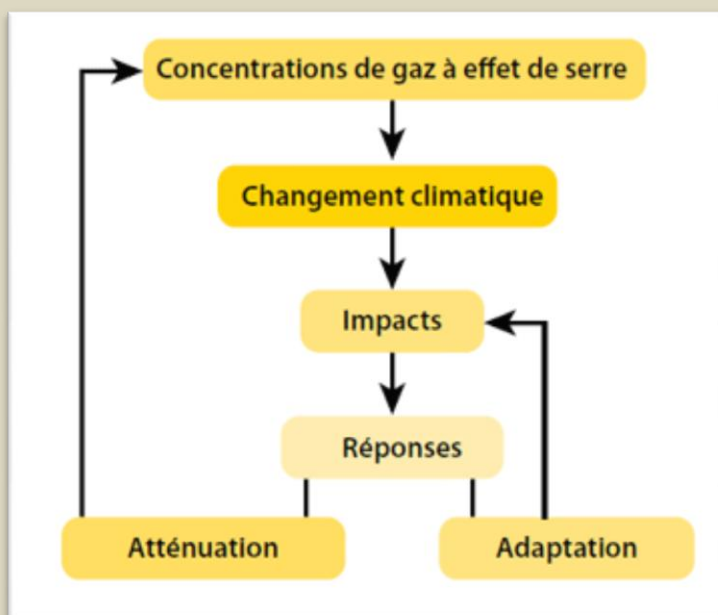
Sommaire

I- Adaptation et Atténuation.....	3
I-1- Que sont l'atténuation et l'adaptation ?.....	3
I-2- Comment se différencient l'atténuation et l'adaptation ?.....	3
I-3- Quelles sont les autres différences entre l'atténuation et l'adaptation ?.....	3
II- La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, sans, ou à côté de l'atténuation.....	3
II-1- L'adaptation, deuxième pilier des politiques climatiques.....	4
II-1-1- Complémentarité du couple adaptation et atténuation pour l'action climatique.....	4
II-1-2- Émergence de stratégies spécifiques d'adaptation aux changements climatiques	5
II-2- Des démarches d'adaptation autonomes aux échelles locales.....	6
II-2-1- Des démarches d'adaptation construites en dehors des politiques climatiques locales.....	6
II-2-2- Des logiques de mises en œuvre différenciées aux échelles locales.....	7
II-2-3- Des possibilités d'adaptation locale sans atténuation ?.....	9
II-3- La nécessité d'une approche intégrée de l'adaptation.....	9
II-3-1- Les multiples intérêts de l'intégration de l'adaptation.....	9
II-3-2- La « maladaptation » comme critère d'évaluation et de choix.....	10

I- Adaptation et Atténuation

I-1- Que sont l'atténuation et l'adaptation ?

L'atténuation et l'adaptation sont deux stratégies pour faire face au problème du changement climatique. L'atténuation est une intervention visant à réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre. L'adaptation est « un ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'en atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques » (IPCC 2001).



I-2- Comment se différencie l'atténuation et l'adaptation ?

L'atténuation et l'adaptation présentent des différences notables, en particulier dans leurs objectifs. L'atténuation traite des causes du changement climatique (l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère), alors que l'adaptation concerne les impacts du changement climatique. Les deux approches sont nécessaires. D'une part, même si des efforts importants étaient faits sur l'atténuation, le climat continuerait à changer pendant les prochaines décennies, rendant nécessaire l'adaptation à ce changement. D'autre part, l'adaptation ne pourra pas éliminer tous les impacts négatifs et l'atténuation est cruciale pour limiter les changements dans le système climatique.

I-3- Quelles sont les autres différences entre l'atténuation et l'adaptation ?

L'atténuation et l'adaptation concernent différentes échelles spatiales : même si le changement climatique est une préoccupation internationale, les bénéfices de l'adaptation sont locaux et ceux de l'atténuation sont globaux. L'atténuation et l'adaptation se différencient aussi par leurs échelles temporelles et les secteurs économiques concernés.

Tableau 1. Caractéristiques de l'atténuation et de l'adaptation

	Atténuation	Adaptation
Echelle spatiale	D'abord, un problème international, car l'atténuation fournit des bénéfices globaux	D'abord, un problème local, car l'adaptation fournit surtout des bénéfices locaux
Echelle temporelle	A un effet à long terme en raison de l'inertie du système climatique	Peut avoir un effet à court terme sur la réduction de la vulnérabilité
Secteurs	Une priorité pour les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie et des déchets	Une priorité pour les secteurs de l'eau, de la santé et des zones côtières
	Atténuation et adaptation sont toutes les deux pertinentes pour les secteurs de l'agriculture et de la forêt	

II- La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : avec, sans, ou à côté de l'atténuation

Le processus d'émergence de l'adaptation ne peut être appréhendé sans évoquer la relation qui le lie dès le départ à celui d'atténuation. En effet, l'adaptation et l'atténuation, émanant de l'institutionnalisation internationale de

politiques climatiques en réponse au « problème climat », ont été pensées conjointement – agir sur les causes (atténuation) et sur les conséquences (adaptation). Dès son origine, en 1992, la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) mentionne ces deux types de réponses face au problème du changement anthropique du climat : l'atténuation, qui vise la réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES), et l'adaptation qui consiste à « ajuster des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques réels ou prévus et à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques ».

Historiquement, atténuation et adaptation ont ainsi été appréhendées par les scientifiques et les décideurs politiques comme deux approches pour faire face au même problème, complémentaires d'un point de vue théorique mais distinctes opérationnellement.

En effet, l'adaptation est liée à l'atténuation, en ce qu'elle vient reconnaître l'inéluctabilité de changements climatiques et palier l'insuffisance des efforts de réduction des émissions anthropiques de GES. Elle vient en quelque sorte « combler » ce que l'atténuation n'a pu éviter, et non pas se substituer à des efforts à venir non fournis (son acceptabilité actuelle repose sur cette nuance). Historiquement, les volets atténuation et adaptation des politiques climatiques internationales s'articulent selon cette stricte complémentarité. Pour autant, localement, l'émergence de ces deux dimensions s'effectue bien souvent de façon séparée, au point que certains auteurs évoquent même une relation dichotomique. Des différences s'observent en termes de calendrier, indéniablement, mais également dans la façon dont les connaissances sont produites, dont les stratégies politiques sont conçues et dont les réseaux d'acteurs et les cadres d'institutionnalisation sont mobilisés. Les formes territoriales de l'adaptation apparaissent ainsi relativement différentes et généralement distinctes des considérations liées à l'atténuation. Cette dissociation invite à discuter les formes d'existence, de gestion et d'intégration de ces deux volets des politiques climatiques aux échelles locales.

Cet article propose donc d'explorer ces tensions entre, d'une part, un intense déploiement normatif et discursif sur la complémentarité des volets atténuation et adaptation et, d'autre part, des pratiques d'élaboration des politiques climatiques locales largement dissociées, tant en termes de contenu que de processus.

Sur la base d'une revue de littérature mise en regard d'observations recueillies sur plusieurs territoires à différentes échelles spatiales, cet article vise à identifier les modalités de mise à l'agenda et de construction des démarches d'adaptation aux changements climatiques, en observant particulièrement ses liens avec l'atténuation : dans un premier temps, d'un point de vue général et théorique, puis dans un second temps, au sein de dispositifs locaux d'action. Dans un troisième temps, les apports et limites d'une approche intégrée de l'adaptation à l'atténuation et au reste de l'action locale pourront ainsi être discutés.

II-1- L'adaptation, deuxième pilier des politiques climatiques

La reconnaissance de la nécessité de s'adapter aux effets des changements climatiques est affirmée ultérieurement au consensus pour « lutter contre les changements climatiques ». Elle se traduit d'abord par l'adoption de stratégies nationales d'adaptation par plusieurs États, de façon relativement indépendante des actions préexistantes en matière d'atténuation.

II-1-1- Complémentarité du couple adaptation et atténuation pour l'action climatique

Si l'idée d'adaptation aux effets des changements climatiques est relativement ancienne (Butzer, 1980), son émergence en tant qu'objet d'action publique est très récente. Elle s'effectue au sein des négociations internationales engagées pour caractériser puis maîtriser le problème de la perturbation anthropique du climat. C'est la conception d'un cadre d'action unifié sur les changements climatiques au niveau mondial qui a conduit à cette catégorisation entre mitigation (action sur les causes) et adaptation (anticipation des conséquences du problème). Différentes raisons d'ordres économiques (le coût que représentent les mesures d'adaptation), géopolitiques (les pays qui peuvent prétendre à réparation), symboliques (l'adaptation ayant été longtemps cantonnée à un registre de la défaite et de la résignation dans la lutte contre les changements climatiques) et scientifiques (la certitude de l'inéluctabilité et de l'ampleur des changements à venir a considérablement progressé) expliquent le poids et la place de l'adaptation dans les négociations et l'action climatique : mineurs dans les années 1990 pour devenir de plus en plus central au cours des années 2000. « Qui paiera les dégâts ? » devient en effet une question de plus en plus centrale (Damian, 2007) et désormais incontournable pour l'acceptation et l'engagement de tous dans une action climatique internationale et coordonnée. Si cette évolution traduit une réalité géopolitique, elle indique également clairement qu'il n'est plus

question d'éviter les changements climatiques, mais bien de penser comment vivre avec. Il ne peut désormais plus être seulement question de « lutter contre » mais bien également de « faire avec ». La montée en puissance de la thématique de l'adaptation marque historiquement « ce basculement de l'imaginaire vers la résignation ».

Et ce renforcement de l'adaptation au niveau international s'effectue bien symétriquement à un affaiblissement relatif du volet atténuation. Il y a donc une relation historique de complémentarité voire d'indissociabilité des deux dimensions. Et celle-ci repose autant sur une exigence éthique que sur des considérations pratiques, car sans conduire des politiques d'atténuation robustes, la signification et la portée de l'adaptation change du tout au tout. Ce sont bien les politiques d'atténuation, et donc l'évitement d'un emballement climatique incontrôlé, qui rendent possibles de concevoir des stratégies d'adaptation efficaces et partagées. C'est donc une stricte complémentarité qui doit être ici de vigueur, l'adaptation ne venant que « combler » en quelque sorte ce que l'atténuation n'a pu éviter. Il y a là une évolution majeure de perspective, d'une optique originelle de l'action climatique visant à éviter « toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » vers un pragmatisme résigné où il s'agit bien davantage de gérer et contenir le dérèglement climatique d'origine anthropique. Un passage de l'évitement à l'administration de la catastrophe, en quelque sorte. Ces évolutions se retrouvent dans l'émergence, depuis plusieurs années, de stratégies nationales d'adaptation aux changements climatiques.

II-1-2- Émergence de stratégies spécifiques d'adaptation aux changements climatiques

Ce mouvement est à la fois récent et relativement massif en Europe. Ainsi, ces dernières années, plusieurs États membres de l'Union ont adopté des « stratégies nationales d'adaptation au changement climatique ». En 2009, une étude portant sur les premiers programmes nationaux d'adaptation indiquait que leurs adoptions par les États ne s'accompagnaient pratiquement pas de changements des cadres légaux existants ou d'actions concrètes de mise en œuvre (Swart et al., 2009). Ainsi, tout comme les premières politiques climatiques locales, ces premières politiques d'adaptation apparaissent être des « coquilles vides » (Dupuis et Knoepfel, 2011). L'adaptation souffrait ainsi d'un déficit de mise en œuvre : malgré les discours des institutions internationales comme l'ONU, les programmes de l'Union Européenne et les constats émanant de la communauté internationale, il y a bien une apparition et une diffusion de l'adaptation dans les discours et agendas politiques, mais au-delà, les cas de mise en œuvre de mesures additionnelles restent rares.

Les études sur la mise à l'agenda des problèmes publics soulignent à quel point la représentation du problème par les décideurs a une importance primordiale pour expliquer si le problème est, d'une part, considéré suffisamment grave et, d'autre part, s'il est jugé comme nécessitant une intervention publique. À partir du cas Suisse, Dupuis et Knoepfel (2011) montrent que l'absence de mise en œuvre d'une politique d'adaptation, à l'inverse de la politique d'atténuation, indiquent que les impacts locaux des Changements Climatiques n'apparaissent pas être perçus par les décideurs comme un problème urgent. « (...) l'adaptation est loin de recevoir la même attention que l'atténuation dans la formulation de réponses politiques au changement climatique. (...) les décideurs associent les politiques d'atténuation à des objectifs économiques et à des impératifs en matière d'approvisionnement en énergie, alors qu'ils ne perçoivent pas réellement de liens entre l'adaptation et la santé de l'économie ou le potentiel de production en énergie. » (Dupuis et Knoepfel, 2011, p. 210).

Au-delà de cet aspect, un autre point est souvent avancé : en termes de conception de l'action publique, les leviers pour réduire les émissions de GES sont relativement classiques (par les normes, l'incitation, l'innovation technologique...). En revanche, pour construire une politique d'adaptation, il n'y a guère de recettes déjà connues et la reproductibilité des mesures apparaît bien moindre que pour l'atténuation, obligeant ainsi à profiler très finement les mesures d'adaptation envisageables en fonction de chaque système écologique et social. Les finalités de l'adaptation sont fonction de valeurs divergentes selon les contextes, les sociétés et les époques.

De plus, les risques climatiques ne dépendent pas seulement des caractéristiques du système climatique mais bien également des caractéristiques des sociétés humaines, qui ne sont pas statiques. « les données climatiques et les structures socio-économiques de production sont trop différentes pour concevoir une politique cohérente et homogène d'adaptation. » (Sfez, 2010, p. 5). Dans ce sens, l'adaptation au changement climatique doit être comprise comme un phénomène social en interaction avec d'autres évolutions sociétales. C'est cette spécificité qui explique en partie son défaut de mise en œuvre opérationnelle. Il ressort manifestement une tension au niveau global entre la complémentarité initiale et conceptuelle de l'adaptation et de l'atténuation d'une part, et la formulation au niveau

national de démarches spécifiques d'adaptation, distinctes, guère reliées, au moment de leur élaboration, avec l'atténuation.

II-2- Des démarches d'adaptation autonomes aux échelles locales

Dans quelles mesures les discours et les démarches d'adaptation aux changements climatiques parviennent-ils à exister au niveau des territoires, au-delà de la reprise des injonctions de niveaux supérieurs et de la reproduction de mesures exemplaires et de bonnes recettes contenues dans les catalogues et guides diffusés sur le sujet ? Comment la complémentarité entre adaptation et atténuation s'organise-t-elle au niveau des territoires ? Cette partie propose de regarder ces différents points, sur la base d'enseignements issus d'études de cas, croisés avec des éléments d'analyse issus de la littérature.

II-2-1- Des démarches d'adaptation construites en dehors des politiques climatiques locales

Historiquement, les politiques climatiques locales se sont construites autour de la problématique de l'atténuation, en s'appuyant localement sur certains savoir-faire préexistants, en matière de politiques énergétiques ou de lutte contre la pollution de l'air par exemple. Cette «dépendance au sentier» a bien souvent fortement contraint le contenu et les perspectives des politiques climatiques. Et lorsqu'il y a une saisie de la question de l'adaptation sur un territoire, l'émergence de celle-ci se fait bien souvent en dehors des cadres de l'action publique dédiés à cet effet, à côté d'un Plan Climat, s'il existe.

De façon générale, certains facteurs institutionnels sont favorables à l'émergence de stratégies d'adaptation : la participation de plusieurs échelles de gouvernance à l'élaboration des stratégies d'adaptation, les dynamiques existantes de coordination entre acteurs-clés ou la présence d'une institution qui prend le leadership en la matière. On retrouve également comme facteurs déterminants la volonté politique, l'existence et l'accès aux données climatiques, les moyens humains et financiers disponibles, les compétences de chaque niveau.

Les éléments recueillis au cours de plusieurs enquêtes auprès d'acteurs locaux illustrent plus précisément des pratiques de gestion spécifique de la problématique de l'adaptation aux échelles locales et dissociées, au moins au moment de l'élaboration, des démarches d'atténuation. Ces éléments proviennent de différentes études de cas, réalisées depuis une dizaine d'années, sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques locales, essentiellement aux échelles régionales et métropolitaines.

Les politiques climatiques locales, telles qu'elles se sont généralisées en France, sont avant tout des politiques d'atténuation des Changements Climatiques, où l'adaptation est mentionnée plutôt que réellement traitée. Il y a bien là une tension entre un intense déploiement discursif qui ne s'accompagne pas de pratiques correspondantes. Pour les agents des collectivités territoriales en charge d'élaborer et d'animer les politiques climatiques (qui doivent obligatoirement comporter un volet «adaptation» depuis les lois «Grenelle» de 2010), il s'agit alors d'identifier et de recenser des actions locales très diverses, potentiellement susceptibles d'alimenter cet axe «adaptation» des Plans Climats locaux. Cela peut ainsi passer par le recensement des initiatives existantes en matière de prévention et gestion des risques naturels, d'amélioration thermique de l'habitat, 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 (amélioration des rendements, interconnexion) et d'évacuation des eaux usées (renouvellement avec redimensionnement), etc. Bien que le spectre des objets et mesures potentiellement concernées apparaissent ici particulièrement vastes, cette modalité de construction par rassemblement d'actions déjà présentes et non labélisées «adaptation» apparaît commune à bon nombre de politiques publiques naissantes, qui sont le plus souvent conçues comme «un réassemblage d'éléments préexistants». Ce besoin d'incarner localement l'adaptation en la rattachant à des mesures concrètes est un des enjeux actuels pour donner prise et donner à voir les contours locaux du «problème climat». Il s'observe alors bien souvent une certaine distance entre les principes associés à l'adaptation aux changements climatiques dans la littérature et les ressorts de l'adaptation telle qu'elle peut s'observer dans les scènes locales : «opportuniste» (est saisi au travers de l'adaptation ce qui est accessible, à portée), essentiellement faite de «petits gestes» et orientée en fonction de gains locaux et immédiats. Ce régime d'existence opportuniste de l'adaptation pourrait également être qualifié d'involontaire ou de résiduel : l'adaptation existe alors localement en pointillé, en arrière-plan, comme un gain supplémentaire et non-intentionnel, un co-bénéfice secondaire d'actions décidées et mises en œuvre pour d'autres motifs. C'est ce que l'on peut voir à travers l'idée de mesure «sans regret», engagée lorsque les gains «ici et maintenant» sont assurés, les gains potentiels « plus tard »

n'étant alors perçus que comme des co-bénéfices supplémentaires.

Une autre étape dans le traitement local de l'adaptation est de lui consacrer un cadre spécifique de réflexion et de travail. Il s'agit parfois d'une volonté de séparer les réflexions de manière à faire exister l'adaptation en tant que telle, sans qu'elle soit diluée dans les préoccupations relatives à l'atténuation ou à l'énergie. En effet, lorsque la thématique de l'adaptation existe localement, il n'est pas rare qu'elle soit tout d'abord travaillée, souvent sans mandat précis, en périphérie ou à l'extérieur des politiques climatiques, qui demeurent des politiques d'atténuation, centrées sur des préoccupations en termes d'énergie et d'émissions de GES, portées par du personnel spécialisé autour de ces questions. Elle apparaît alors au sein de certains domaines d'intervention particuliers tels que l'eau, l'urbanisme, le tourisme en zone de montagne, le littoral et son urbanisation, la végétalisation et le confort thermique des espaces urbains. C'est ce qui a été observé dans le cas de l'agglomération de Lyon où la dynamique de saisie de l'adaptation s'est effectuée autour du risque de chaleur urbaine: «L'adaptation suit ainsi une trajectoire d'autonomisation par rapport à la politique climatique à partir du moment où cette dernière se concentre sur l'atténuation (...). C'est au prix d'une séparation que chacune peut exister : l'atténuation par le biais d'une rationalité d'évaluation et de projection quantifiée, l'adaptation en s'arrimant au risque de chaleur et à l'urbanisme. La perte de la trace de l'adaptation en tant qu'entrée structurante en termes de politique publique identifiée pourrait, plutôt qu'un abandon, être le signe de l'intégration dans l'action urbaine de cet enjeu (...)» (Rocher, 2013, p. 141). Cette saisie de l'adaptation, «à côté» et postérieurement à l'élaboration d'une politique climat locale, s'observe également à Toulouse métropole, où un plan local d'adaptation s'élabore après la réalisation du Plan climat-énergie territorial, et mobilise des acteurs, des connaissances et un calendrier spécifiques (Richard, 2013, p. 409). Comme le souligne Laurence Rocher, ces exemples mettent à mal «(...) l'idée répandue d'une politique bicéphale reposant sur deux volets que sont l'atténuation et l'adaptation (...), non pas tant en raison des solutions contradictoires qu'elles peuvent susciter, dont l'air conditionné est l'exemple souvent cité, mais parce qu'elles mobilisent des rationalités et des systèmes d'action différents voire incompatibles» (Rocher, 2013, p. 144).

Il ressort que pour lui donner une existence locale, l'adaptation nécessite un travail d'appropriation spécifique, souvent au sein de dispositifs ad hoc où se côtoient scientifiques et acteurs des territoires, à l'instar des démarches de recherche-action conduites en Bourgogne (par l'Agence régionale de l'environnement, ALTERRE Bourgogne) et dans le Golfe du Morbihan (par le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan-SIAGM). La réflexion autour de l'adaptation en Bourgogne s'est structurée dans un collectif de chercheurs réuni autour d'une chargée de mission (Petit, 2011), qui a notamment permis le lancement du projet de recherche-action HYCCARE Bourgogne.

Dans le Golfe du Morbihan, c'est à travers le projet IMCORE que la problématique de l'adaptation aux changements climatiques a pu être abordée. Ces deux exemples (ALTERRE Bourgogne et le SIAGM) illustrent le rôle clé que jouent des structures que l'on peut qualifier d'intermédiaires ("boundary organisations"), de « passeurs » (Marié, 1989) ou de « relais » (Crozier et Friedberg, 1981).

Elles sont positionnées entre les pouvoirs publics, les scientifiques et les acteurs privés. La prise en charge par une ou plusieurs personnes en leur sein d'activités de médiation scientifique et d'animation territoriale se révèle bien souvent déterminante pour la mise à l'agenda de l'adaptation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette gestion spécifique de l'adaptation et le fait que les deux réponses face au problème climat soient mises en œuvre selon des logiques largement différenciées.

II-2-2- Des logiques de mises en œuvre différenciées aux échelles locales

Plusieurs éléments explicatifs de cette déconnexion dans les modalités de mise en œuvre de l'atténuation et de l'adaptation sont souvent avancés, en termes de gains associés, de périmètre d'actions concernés, d'instruments et de connaissances disponibles et nécessaires sur lesquelles bâtir la politique, etc. À ce titre, Biesbroek et al. (2009) en proposent un tryptique.

Tout d'abord, les connaissances relatives à chacun des deux volets sont produites séparément et se structurent autour de disciplines différentes. Pour Biesbroek et al. (2009), l'atténuation, davantage mono-disciplinaire, mobilise principalement les sciences technologiques et économiques, et l'adaptation, transdisciplinaire, appelle la biologie comme l'urbanisme voire la psychologie pour penser et organiser sa mise en œuvre. Cette production cognitive dissociée s'accompagne, de fait, d'une structuration clairement différenciée au sein des sphères scientifiques comme décisionnelles selon que ces dernières sont en charge du volet adaptation ou atténuation. Et cette catégorisation

s'enracine dans le fait que la mise en œuvre de ces deux volets ne nécessite pas les mêmes données. Par ailleurs, il apparaît plus aisé d'identifier les sources d'émissions de GES malgré une incertitude relative sur les bilans carbone réalisés, alors qu'il reste délicat d'agir en matière d'adaptation dans une situation d'incertitudes durables et incompressibles quant aux évolutions climatiques, à leurs effets locaux et à l'ampleur des crises futures. C'est également en matière d'évaluation que les différences s'observent : il apparaît plus aisé d'évaluer une mesure de réduction des émissions des GES (par la quantification carbone par exemple) que d'évaluer les bénéfices d'une mesure d'adaptation, dont l'absence d'effets pourrait être un signe d'efficacité.

Ensuite des différences s'observent en termes d'approches et de périmètres d'application requis. Les échelles de temps et d'espace tout comme les acteurs mobilisés varient selon qu'il s'agit de mettre en œuvre l'adaptation ou l'atténuation.

L'atténuation répond au changement global du climat et s'opère à une échelle de temps long, alors que l'adaptation répond localement et à court, moyen et long termes aux impacts localisés des changements climatiques (Tableau 1). Une certaine disjonction s'observe en termes de périmètres d'action pertinents face au problème climat : « si les collectivités territoriales apparaissent comme des cadres d'action appropriés pour mettre en œuvre des stratégies de maîtrise des émissions de GES, (...) 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). » (Bertrand et Richard, 2012).

Enfin, la dissociation de l'adaptation et de l'atténuation s'expliquent également par les cadres politico-institutionnels prévus pour élaborer et mettre en œuvre les politiques climatiques qui ont été construites, pour Biesbroek et al. (2009), de manière dichotomique entre atténuation et adaptation.

Tableau 2. Caractéristiques de l'atténuation et de l'adaptation

	Atténuation	Adaptation
Bénéficiaires de l'action	Ensemble du globe	Acteurs localisés
Echelle des effets de l'action	Globale	Locale à régionale
Echelle de temps	Siècles	Années
Délai des retombées	Plusieurs décennies	Immédiat à plusieurs décennies
Efficacité de l'action	Certaine	Souvent peu certaine
Bénéfices annexes	Parfois	Souvent
Principe de pollueur-payeur	Typiquement	Non nécessairement
Bénéfices locaux	faibles	Presque en intégralité
Suivi	Assez faible	Difficile

Ces développements conceptuels sont à mettre en regard des pratiques observées. Si certains points de convergence entre adaptation et atténuation apparaissent relativement évidents (par exemple, l'amélioration de l'isolation des bâtiments remplit à la fois des objectifs d'économie d'énergie et de confort thermique), il n'y a pas pour autant de complémentarité automatique entre ces dimensions, dont les conditions d'existence locale sont différentes. Les interprétations locales de ce que peut recouvrir l'adaptation apparaissent bien plus diversifiées et variables que pour l'atténuation.

Localement, il est nécessaire que le problème climat ait une existence sociale (avec des représentations partagées des évolutions climatiques et des implications locales potentielles) pour qu'on puisse commencer à réfléchir à l'adaptation. Il n'en est pas ainsi pour l'atténuation, dont la nécessité s'impose conjointement avec d'autres valeurs davantage partagées comme les économies d'énergie et la « transition énergétique ». À l'échelle des territoires, la nécessité de s'adapter n'apparaît pas aussi spontanément comprise, reconnue et partagée que celle d'atténuer le changement climatique anthropique, largement fondue avec les impératifs énergétiques. Avant un déficit de mise en œuvre, c'est d'un déficit de légitimité dont souffre le plus souvent l'adaptation à l'échelle locale. Pour autant, des situations inverses sont imaginables, voire observables ponctuellement, où l'adaptation parvient à exister seule de manière légitime et prégnante par rapport à l'atténuation.

II-2-3- Des possibilités d'adaptation locale sans atténuation ?

Tout comme le développement durable, le contenu des politiques d'adaptation n'est pas fractal et se décline différemment selon les échelles. Ainsi, les stratégies locales face au « problème climat » ne peuvent être qu'une simple déclinaison d'une liste de grands principes valables à l'échelle planétaire. Et une politique locale d'adaptation sans versant d'atténuation peut alors exister, avec des significations aussi extrêmes qu'opposées. Dans l'absolu, au moins deux perspectives d'adaptation locale sans atténuation peuvent être identifiées.

D'une part, on peut penser, dans une version libérale, à des enclaves territoriales privées et sécurisées, où le confort climatique et la défense face aux aléas naturels viendraient s'ajouter à d'autres services et équipements à l'usage exclusif des résidents, accentuant les situations d'inégalités d'exposition. Il s'agit alors de s'adapter pour continuer à faire comme avant, s'adapter pour ne rien changer. Ce type de démarche relèverait ainsi d'une politique locale d'adaptation, sans politique globale conséquente d'atténuation (i.e. : dépourvue d'un volet ambitieux de limitation des émissions de GES).

D'une manière plus générale, cette forme d'adaptation s'inscrit en prolongement du rêve prométhéen de puissance et de contrôle de la nature. Plusieurs recherches dans le domaine de la géo-ingénierie viennent illustrer de façon extrême la perpétuation de ce rêve de maîtrise absolue de l'homme sur la nature, renvoyant à des questionnements en termes d'éthiques et de responsabilité collective.

D'autre part, une politique locale d'adaptation peut également émerger là où les conditions de survie des habitants de certains espaces sont d'ores et déjà menacées par les évolutions climatiques. On pense ici en premier lieu à des territoires littoraux ou insulaires. Il s'agirait alors de s'adapter pour continuer d'exister, sans que les conditions pour bâtir une politique d'atténuation soient nécessairement réunies. Ces configurations extrêmes indiquent que le couplage systématique entre atténuation et adaptation rencontre certaines limites, variables selon les échelles considérées. Ces possibilités d'existence dissociées constituent une interrogation pour l'avenir, notamment en termes d'acceptabilité. Au niveau international, sans son articulation étroite et permanente à l'atténuation, l'adaptation, seule, n'aurait pu et ne pourrait toujours pas disposer de la même acceptabilité, et donc de la même légitimité que celle dont elle jouit actuellement.

Et aux échelles locales, on peut envisager que les politiques climatiques restent centrées sur la maîtrise des GES et l'énergie, et que l'impératif d'adaptation soit intégré 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.

II-3- La nécessité d'une approche intégrée de l'adaptation

II-3-1- Les multiples intérêts de l'intégration de l'adaptation

Face à ces différents constats et aux risques d'adaptation inéquitables, l'action publique locale doit pouvoir s'autoriser des formes multiples de saisie de l'adaptation aux changements climatiques, « avec » comme « à côté » de l'atténuation, et à des degrés différents d'intégration au sein du reste des politiques publiques locales. Il convient sans doute de privilégier une dynamique de construction des démarches d'adaptation qui soit intégrée aux autres politiques locales et/ou transversale aux domaines d'intervention de l'action territoriale de manière à dépasser les effets de sectorisation.

Cette ouverture des démarches d'adaptation se retrouve également sur le terrain : si les acteurs s'investissent dans l'élaboration d'une stratégie locale d'adaptation, ils ne conçoivent pas que celle-ci se limite aux seuls effets des changements climatiques, et quand bien même le souhaiteraient-ils, des écueils cognitifs majeurs les contraignent rapidement à ouvrir leur raisonnement. Cette ouverture présente aussi plusieurs intérêts dont les plus significatifs sont :

- des intérêts d'ordre politiques via des co-bénéfices et la multiplication des « prises » auprès des acteurs locaux : il n'est plus question uniquement du « problème climat » mais également du développement économique du territoire, du cadre de vie, de la santé... cela participe ainsi de l'acceptabilité de l'adaptation ;
- des intérêts de garantie d'application du principe de soutenabilité, via la prévention des risques de « maladaptation » à moyen et long terme ;
- des intérêts socio-économiques, car une démarche intégrée d'adaptation permet la réduction des coûts par effet de mutualisation ;

- des intérêts environnementaux, puisque cette approche préviendra d'éventuels antagonismes avec notamment les objectifs de préservation des ressources naturelles ou de réduction des émissions de GES ;
- des intérêts cognitifs, puisque traiter l'adaptation avec d'autres types d'adaptations (aux risques naturels, à la crise énergétique...) permettrait de faire comprendre les vulnérabilités aux changements climatiques comme un phénomène complexe en lien avec de nombreuses composantes (sociales, politiques...), et d'élargir ainsi la prise de conscience de besoins de gestion des risques et d'amélioration de la résilience ;
- des intérêts préventifs pour limiter les risques de désinvestissement voire d'abandon des efforts d'atténuation du phénomène de changement climatique ;
- et enfin, une garantie plus grande d'efficacité, puisqu'une démarche centrée exclusivement sur l'adaptation contient des risques de « maladaptation » à long terme ou du moins peut avoir des effets collatéraux induisant une baisse de la résilience locale.

En privilégiant une approche intégrée de l'adaptation aux changements climatiques, on retrouve alors de nombreux gains pour l'action, déjà largement étudiés avec les études sur la mise en œuvre du développement durable.

II-3-2- La «maladaptation» comme critère d'évaluation et de choix

Mais les modalités de construction d'une telle démarche intégrée comportent des difficultés dans sa mise en œuvre. Le concept de «maladaptation» peut alors apparaître comme un facteur possible de cette intégration, en fournissant un critère de conditionnalité pour guider l'action locale (s'adapter comment ?) et identifier les acteurs impliqués (qui s'adapte ?), sans négliger pour autant la nécessité de définir à la fois les éléments à adapter (adapter quoi ?) et les effets des changements climatiques auxquels s'adapter (s'adapter à quoi ?).

Plusieurs types de «maladaptation» sont identifiées, constituant autant de critères potentiels d'intégration de l'adaptation dans l'action locale : les mesures d'adaptation qui participent à augmenter les émissions de GES ; celles qui renforcent la vulnérabilité de certains groupes sociaux ou de certains secteurs d'activités ; celles qui réduisent les possibilités d'adaptation à long terme ; celles qui ont des coûts plus élevés que d'autres options d'adaptation possible ; celles qui réduisent les incitations à s'adapter – par exemple dans une situation de sécheresse, la prise en charge par les pouvoirs publics d'une partie du coût de l'eau pour les consommateurs peut compromettre des changements de pratiques visant une consommation plus rationnelle. L'idée de «maladaptation» s'avère ainsi utile pour évaluer préalablement les différents choix d'adaptation possibles. Elle apparaît aussi finalement comme un bon moyen de sortir de la seule réflexion sur l'adaptation et sur les incertitudes liées aux évolutions climatiques et à leurs effets locaux, en mettant également en avant l'importance de la compréhension des erreurs passées, en matière d'aménagement ou de choix d'équipement et la nécessité de ne pas les perpétuer. S'adapter commencerait alors par éviter la «maladaptation», en s'attaquant aux tendances non durables actuelles afin de stopper l'aggravation de certaines vulnérabilités territoriales. Il s'agirait ainsi d'abord, pour s'adapter, de mettre fin à ce qui limite et diminue les capacités d'adaptation futures (par exemple, la dynamique de mise en culture de zones humides...).

Conclusion

Si l'atténuation semble plus facile à faire exister aux échelles locales, car en synergie avec les contraintes et orientations en matière énergétique (actions d'économies d'énergies et de substitution par des sources renouvelables) et finalement sans que soit nécessairement partagée une idée des changements climatiques et de leurs incidences pour le territoire, il en est autrement pour l'adaptation qui, pour exister, nécessite une représentation collective du problème climat et de ses implications.

On constate donc une distorsion entre une représentation complémentaire entre atténuation et adaptation portée dans les discours scientifiques et institutionnels et une dissociation manifeste dans les pratiques d'élaboration territoriales de ces deux volets des politiques climatiques. Et l'adaptation, aux échelles locales, demeure encore largement un objet flou, aux contours multiples, nécessitant d'être définie collectivement. Or, comme le rappelle l'historienne des sciences Héléne Guillemot : « (...) le problème du changement climatique anthropique[CCA], quand on cherche à l'ancrer localement, semble se dissoudre au milieu de nombreuses questions tout aussi majeures traitées dans d'autres cadres par d'autres sciences. (...) la primauté du climat global ne va pas de soi. » (Guillemot, 2014, p. 346). En outre, localement, les processus d'adaptation s'effectueront nécessairement en fonction de changements environnementaux et sociaux interdépendants, il faut alors sans doute davantage envisager l'adaptation «avec» le

changement climatique plutôt qu'« au » changement climatique uniquement (Pelling, 2011 ; O'Brien, 2012). L'action publique locale doit ainsi pouvoir s'autoriser de traiter l'adaptation « avec » ou « à côté » de l'atténuation, tout en veillant à maintenir sa légitimité comme réponse au problème climat – l'adaptation ne peut pas complètement faire « sans » l'atténuation.

Pour réaliser cette intégration de l'adaptation, sous des formes variables en fonction des contextes, des enjeux, des échelles, des compétences et des leviers disponibles, la planification spatiale et l'urbanisme constituent des domaines d'actions particulièrement appropriés. Ces pratiques visent justement à intégrer dans une approche cohérente des temporalités, des échelles spatiales et des intérêts d'acteurs hétérogènes, au sein de systèmes de gouvernance multi-niveaux. L'usage du concept de « maladaptation au sein des pratiques d'aménagement et d'urbanisme constituerait ainsi un exemple d'application du principe d'intégration qui pourrait faire l'objet de perspectives de recherche sur l'opérationnalité de l'adaptation à l'échelle locale. Ce défi de l'intégration de l'adaptation doit être compris comme une opportunité pour concrétiser et atteindre les objectifs de durabilité, placés au cœur de l'aménagement contemporain.

Par François Bertrand et Elsa Richard.

Sources:

<https://journals.openedition.org/developpementdurable/11048?lang=en>

<https://www2.cifor.org/cobam/fr/contexte/adaptation-et-attenuation/>

Contactez nous



CITET

CITET

Adresse: Boulevard du Leader Yasser Arafat – 1080 – Tunis

Tel: 00216 71 206 482/71 206 647

Fax: 00216 71 206 642

Portail: www.citet.nat.tn



Suivez-nous



Elaboré par

Lobna ZOUAOUI, Ingénieur Data, Responsable Veille Stratégique et Technologique

& Community manager veille@citet.nat.tn

Vérfifié par

Noura KHIARI, Chef du Service Documentation, Information, Edition et Marketing
cdi1@citet.nat.tn

Validé par

Faouzi HAMOUDA, Directeur de la Documentation et de l'Information
cdi@citet.nat.tn

En devenant partenaire du CITET vous êtes automatiquement enregistrés et abonnés à sa documentation. La Direction de Documentation et d'Information (DDI) vous remercie de votre assiduité et recevra avec vif intérêt toute suggestion ou demande d'information de documentation de votre part que vous voudriez bien envoyer à : veille@citet.nat.tn. Pour se désabonner, veuillez envoyer le message suivant « Je désire me désabonner », à la même adresse.