

# **ANALYSE DES BARRIÈRES ET LEVIERS A LA MISE EN PLACE DE STRATEGIES D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES - 2014-2015**

Le cas des collectivités urbaines

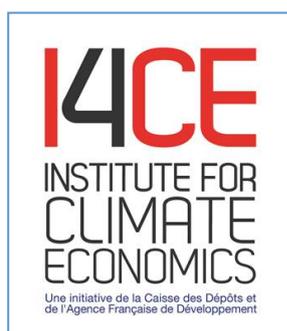


RAPPORT FINAL

décembre 2015

Recherche réalisée pour le compte de l'ADEME et l'AFD par :  
Guillaume SIMONET, chargé de recherche – I4CE – Programme Territoires et Climat

Sous la direction de :  
Alexia LESEUR, Directrice du projet – I4CE – Programme Territoires et Climat





## Remerciements

Les remerciements vont à toutes celles et tous ceux qui ont rendu possible le projet de recherche ABSTRACT-colurba, aussi bien les partenaires engagés dans la démarche, le personnel administratif et financier des organisations impliquées que l'ensemble des répondants rencontrés sur le terrain qui ont pris part aux entretiens et aux ateliers de travail.

Composition du Comité de pilotage ayant pris part au projet de recherche ABSTRACT-colurba :

- Sabrina Archambault (AFD – Division collectivités locales)
- Aude Bodiguel (ADEME - Service Economie et Prospective)
- Christine Cot (CGET, ex-DATAR) – jusqu'en janvier 2015 ;
- Jérôme Duvernoy (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, MEDDE/DGEC/SCEE/ONERC) ;
- Alexia Leseur (I4CE – Directrice du programme Territoires et Climat – Directeur du projet)
- Sévane Marchand (AFD - Département Outre-Mer)
- Céline Phillips (ADEME – Service Climat) ;
- Nicolas Rossin (AFD – Division Climat)
- Guillaume Simonet (I4CE - Chargé de recherche du projet).

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

### **L'ADEME en bref**

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) est un établissement public sous la tutelle conjointe des ministères de l'Ecologie et du Développement durable, de l'Industrie et de la Recherche. Elle participe à la mise en oeuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. L'agence met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public et les aide à financer des projets dans cinq domaines (la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit) et à progresser dans leurs démarches de développement durable.

[www.ademe.fr](http://www.ademe.fr)



## Sommaire

<b>Résumé des enseignements partagés</b> .....	<b>8</b>
<b>Quelle représentation sociale de l'adaptation ?</b> .....	<b>8</b>
L'importance des contextes locaux.....	8
L'adaptation, une notion transversale .....	8
<b>Quelles terminologies pour quelles actions d'adaptation ?</b> .....	<b>8</b>
<b>Quels dispositifs pour mettre en place des actions d'adaptation ?</b> .....	<b>8</b>
Les outils économiques et financiers.....	8
Les outils climatiques.....	8
Les outils des organismes spécialisés.....	8
Les outils de planification territoriale.....	9
<b>Quelles barrières et quels leviers à l'adaptation?</b> .....	<b>9</b>
<b>La journée d'échanges sur les enseignements partagés</b> .....	<b>9</b>
<b>Résumé de l'ensemble des thématiques abordées dans le rapport final</b> .....	<b>10</b>
<b>PARTIE I : PRÉSENTATION DU PROJET ABSTRACT-colurba</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1 Objectifs généraux</b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3 Résumé des enjeux climatiques sur le territoire français</b> .....	<b>17</b>
<b>2. Barrières et leviers à l'adaptation aux changements climatiques</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 État de l'art : revue de littérature scientifique</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 État de l'art : guides et méthodologies pratiques</b> .....	<b>19</b>
2.2.1 L'adaptation en milieu urbain : focus au niveau européen.....	19
2.2.2 L'adaptation en milieu urbain : focus au niveau français .....	20
<b>2.3 Assise théorique et conceptuelle</b> .....	<b>20</b>
<b>3. Démarche générale d'investigation scientifique</b> .....	<b>22</b>
<b>3.1 Une démarche collective en cinq étapes</b> .....	<b>22</b>
<b>3.2 Étape 1 – Sélection des cas d'études</b> .....	<b>22</b>
<b>3.3 Étape 2 – Élaboration du guide d'entretien</b> .....	<b>25</b>
<b>3.4 Étape 3 – Préparation et bilan de terrain</b> .....	<b>25</b>
<b>3.5 Étape 4 – Analyse des données</b> .....	<b>26</b>
3.5.1 L'Indice Pondéré de Représentativité (IPR).....	26
3.5.2 Démarche méthodologique d'analyse qualitative.....	26
<b>PARTIE II : RÉSULTATS</b> .....	<b>27</b>
<b>Présentation et structure de la partie II</b> .....	<b>27</b>
<b>1. La place de l'adaptation dans les PCET étudiés</b> .....	<b>28</b>
<b>1.1 Des PCET contrastés</b> .....	<b>28</b>
<b>1.2 Démêler les actions « d'adaptation » des autres actions</b> .....	<b>29</b>
1.2.1 Les PCET comportant des volets consacrés à l'adaptation et intitulés comme tels ...	29
1.2.2 Les autres actions comportant la racine « adapt* » .....	31
1.2.3 L'adaptation, intégrée dans la gestion des risques, l'anticipation ou la protection.....	31
1.2.4 L'adaptation, cachée sous d'autres terminologies ? .....	32
1.2.5 Des actions d'adaptation ?.....	33
<b>1.3 Synthèse du chapitre 1 : quelles terminologie relèvent d'actions d'adaptation ?</b> ....	<b>34</b>
<b>2. Les représentations de l'adaptation aux changements climatiques</b> .....	<b>35</b>
<b>2.1 L'interprétation de la notion d'adaptation</b> .....	<b>35</b>
2.1.1 La difficulté de donner un sens à l'adaptation aux changements climatiques .....	35
2.1.2 L'adaptation le long des littoraux.....	36
2.1.3 La référence aux notions de résilience et de vulnérabilité .....	37
2.1.4 La référence aux modifications de comportements et de pratiques.....	38
<b>2.2 La perception des changements climatiques</b> .....	<b>39</b>



2.2.1	Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo	39
2.2.2	L'observation d'impacts des changements climatiques sur l'économie locale.....	39
2.2.3	La mémoire collective, un outil d'innovations retrouvées.....	40
2.2.4	Les changements climatiques, une actualité qui progresse.....	40
<b>2.3</b>	<b>La mosaïque des définitions de l'adaptation .....</b>	<b>41</b>
2.3.1	Les différentes définitions proposées par les répondants.....	41
2.3.2	L'adaptation : une résignation ou une opportunité?.....	46
2.3.3	Les représentations graphiques de l'adaptation .....	48
<b>2.4</b>	<b>Synthèse du chapitre 2 : quel est le spectre interprétatif de l'adaptation aux changements climatiques ?.....</b>	<b>50</b>
<b>3.</b>	<b>La mise à l'agenda de l'action publique climatique .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>Les enjeux exprimés face aux changements climatiques .....</b>	<b>51</b>
3.1.1	Les collectivités ultramarines .....	51
	Communauté Intercommunale Réunion EST .....	51
	Territoire Côte Ouest .....	52
	La Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique .....	52
	La Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre.....	52
3.1.2	La Communauté d'Agglomération Royan Atlantique .....	52
3.1.3	Agglomération Agen.....	52
3.1.4	La Ville d'Annecy.....	53
3.1.5	La Ville de Sète .....	53
3.1.6	La Communauté Urbaine de Dunkerque .....	53
3.1.7	Cergy-Pontoise Agglomération .....	53
<b>3.2</b>	<b>Brève présentation des responsables PCET.....</b>	<b>54</b>
3.2.1	La phase de recrutement .....	54
3.2.2	Les premiers pas.....	54
3.2.3	Positionnement dans l'organigramme.....	54
3.2.4	Appropriation de la démarche PCET .....	55
3.2.5	Les ressources mobilisées pour faire vivre le PCET.....	55
<b>3.3</b>	<b>Facteurs de mise à l'agenda du PCET .....</b>	<b>56</b>
3.3.1	La porte d'entrée réglementaire .....	56
3.3.2	La porte d'entrée volontaire .....	56
3.3.3	Les vecteurs connexes à l'origine des PCET.....	57
<b>3.4</b>	<b>Synthèse des enseignements partagés du chapitre 3 .....</b>	<b>58</b>
<b>4.</b>	<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>L'élaboration des PCET et des actions d'adaptation .....</b>	<b>59</b>
4.1.1	L'action publique en place comme base d'élaboration du PCET .....	59
4.1.2	La place de l'adaptation lors de l'élaboration des PCET.....	60
4.1.3	Les limites de l'incorporation de l'action publique en place dans les PCET .....	60
4.1.4	La démarche participative, inspiration principale des PCET.....	61
4.1.5	Un accompagnement par les bureaux d'études insuffisant concernant l'adaptation ..	62
<b>4.2</b>	<b>Les dispositifs en soutien à l'adaptation.....</b>	<b>62</b>
4.2.1	Vers une généralisation progressive des outils économiques et financiers ?.....	62
4.2.2	Les outils climatiques, vecteurs de sensibilisation aux enjeux climatiques.....	64
4.2.3	Le recours aux réseaux pour l'animation des PCET.....	65
4.2.4	La fiabilité et la crédibilité des guides, méthodologies et outils de l'ADEME .....	66
4.2.5	Limites des outils proposés par l'ADEME .....	66
4.2.6	L'importance de définir des indicateurs pertinents et d'assurer un suivi.....	67
<b>4.3</b>	<b>Approche territoriale et cohérence de l'action publique.....</b>	<b>67</b>
4.3.1	Une gestion des risques communale transférable .....	67
4.3.2	La prise en compte des spécificités locales .....	68
4.3.3	Le SCOT, vecteur de mise en œuvre d'actions d'adaptation.....	69
4.3.4	Le manque de cohérence entre le PCET et la politique énergétique.....	70
<b>4.4</b>	<b>Synthèse des enseignements partagés du chapitre 4 .....</b>	<b>71</b>



<b>5. Mise en œuvre des actions : les barrières</b> .....	<b>71</b>
<b>5.1 Les barrières à l'échelle de l'État</b> .....	<b>72</b>
5.1.1 Une baisse des dotations qui pèse sur les ambitions locales .....	72
5.1.2 Des obligations réglementaires parfois inadaptées à la réalité locale vécue .....	72
5.1.3 Des lourdeurs administratives nuisibles à la mise en place d'actions d'adaptation ....	73
5.1.4 Le processus actuel de réorganisation territoriale est préjudiciable à l'adaptation .....	74
5.1.5 Une expertise de l'État qui s'amenuise, des collectivités livrées à elles-mêmes .....	74
<b>5.2 Les barrières à l'échelle du territoire</b> .....	<b>75</b>
5.2.1 Le partage des compétences affaiblit l'action publique territoriale.....	75
5.2.2 Les politiques climatiques, non prioritaires dans l'action publique locale .....	76
5.2.3 La défense des intérêts locaux, blocage d'une action territoriale cohérente .....	77
5.2.4 Des ressources communales trop limitées pour une action efficace .....	78
5.2.5 Une action publique locale tournée vers l'économie et l'emploi.....	78
<b>5.3 Les barrières à l'échelle des élus</b> .....	<b>79</b>
5.3.1 Le manque de mobilisation et de portage de la question climatique .....	79
5.3.2 Le manque de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques .....	80
5.3.3 L'influence du changement de mandature sur une action de longue durée .....	80
5.3.4 L'inadéquation des temporalités .....	81
<b>5.4 Les barrières à l'échelle de la collectivité</b> .....	<b>82</b>
5.4.1 Une faible sensibilisation aux enjeux climatiques entrave l'action .....	82
5.4.2 Le poids des habitudes .....	82
5.4.3 Le manque de ressources humaines, un important facteur limitant.....	83
5.4.4 Un cloisonnement interne trop marqué .....	83
<b>5.5 Synthèse des enseignements partagés sur les barrières</b> .....	<b>84</b>
<b>6. Mise en œuvre des actions : les leviers</b> .....	<b>85</b>
<b>6.1 Les leviers à l'échelle des services de l'État</b> .....	<b>85</b>
6.1.1 L'obligation réglementaire, un moteur pour l'action .....	85
6.1.2 L'aubaine de se responsabiliser par la redistribution des compétences .....	86
<b>6.2 Les leviers à l'échelle du territoire</b> .....	<b>86</b>
6.2.1 L'échelle intercommunale, interface pertinente entre les échelles administratives....	86
6.2.2 L'intercommunalité, un levier pour dynamiser le territoire et ses acteurs .....	87
6.2.3 L'influence des associations sur l'action publique locale en matière climatique .....	88
6.2.4 L'impact de la taille de la collectivité sur la qualité de l'action publique menée .....	88
6.2.5 L'importance de la sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux ....	89
6.2.6 Le secteur privé, inspirateur d'innovations pour la collectivité .....	90
<b>6.3 Les leviers à l'échelle des élus</b> .....	<b>90</b>
6.3.1 La sensibilisation des élus aux enjeux climatiques : une clé indispensable .....	90
6.3.2 La sensibilisation des élus par les agents de la collectivité .....	91
<b>6.4 L'échelle de la collectivité</b> .....	<b>92</b>
6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles .....	92
6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.....	93
6.4.3 La transversalité inhérente aux enjeux climatiques modifient les pratiques .....	94
6.4.4 Une indispensable sensibilisation de la collectivité aux enjeux climatiques .....	94
6.4.5 Les enjeux climatiques, révélateurs de la nécessité d'une approche systémique .....	95
6.4.6 L'appropriation des actions du PCET dans les activités des services concernés.....	96
6.4.7 Les labels, sources de motivation .....	97
6.4.8 La cohésion interne comme moteur de l'action.....	98
6.4.9 L'organisation et l'intitulé des services, reflet de l'action publique menée .....	98
<b>6.5 Synthèse des enseignements partagés sur les leviers</b> .....	<b>99</b>
<b>7. Conclusion, recommandations et perspectives</b> .....	<b>100</b>
<b>7.1 Les enseignements partagés sur l'adaptation aux changements climatiques</b> .....	<b>100</b>
Les représentations sociales de l'adaptation .....	100
Outils et dispositifs d'opérationnalisation de mesures d'adaptation.....	100
Barrières et leviers à l'action .....	101
La journée d'échanges sur les enseignements partagés.....	102
<b>7.2 Pistes de recommandations</b> .....	<b>103</b>



Développement d'outils économiques et financiers à l'égard des collectivités territoriales ..	103
Mieux accompagner les collectivités à travers une labellisation des prestataires de services .....	103
Mise en adéquation des périodes de révision des outils de planification territoriale .....	103
Porter une attention particulière sur la formulation et accélérer le mainstreaming .....	103
Reconsidérer l'organisation de travail au sein des collectivités .....	103
<b>7.3 Bilan et perspectives de recherche .....</b>	<b>104</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>107</b>
<b>Résultats complémentaires .....</b>	<b>107</b>
<b>Présentation et structure .....</b>	<b>107</b>
<b>Résumé des barrières et leviers à la mise en place d'actions d'adaptation .....</b>	<b>108</b>
<b>Mise en œuvre des actions : les leviers – Échelle de la collectivité .....</b>	<b>111</b>
Divers leviers exprimés .....	111
La motivation interne et l'exemplarité .....	111
<b>Mise en œuvre des actions : les leviers – Échelle des élus .....</b>	<b>111</b>
La société civile, un acteur local important considéré par les collectivités .....	111
Le soutien des acteurs institutionnels locaux .....	112
Autres leviers exprimés .....	113
<b>Mise en œuvre des actions : les barrières – Échelle du territoire .....</b>	<b>113</b>
L'hétérogénéité du territoire .....	113
Tensions diverses .....	114
<b>Mise en œuvre des actions : les barrières – Échelle de la collectivité .....</b>	<b>115</b>
Surcharge de travail et manque de motivation .....	115
Manque d'appropriation des actions .....	115
Les difficultés dans les échanges d'informations et la communication .....	116
Le manque de ressources financières freine l'ambition .....	116
Le manque d'accès aux données .....	117
Une expertise en sommeil .....	117
<b>Mise en œuvre des actions : les barrières – Échelle des élus .....</b>	<b>118</b>
Autres obstacles liés aux élus .....	118
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Outils et dispositifs .....</b>	<b>119</b>
L'outil Impact Climat et Cit'ergie .....	119
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Élaboration du PCET .....</b>	<b>119</b>
Limites de la démarche participative .....	119
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Animation du PCET .....</b>	<b>120</b>
L'ancrage progressif du PCET dans la politique publique locale .....	120
L'aspect tangible du PCET .....	120
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Approche territoriale et cohérence de l'action publique .....</b>	<b>121</b>
La proximité au citoyen .....	121
L'intercommunalité comme support aux communes .....	122
La convergence entre les PCET des communes et de l'intercommunalité .....	122
Les fusions entre la ville-centre et l'intercommunalité .....	123
L'utilisation du PLU comme vecteur de mise en oeuvre .....	123
Le PLU intercommunal .....	124
L'absence de l'échelon régional .....	125
La GEMAPI .....	125
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Limites du PCET .....</b>	<b>126</b>
Le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques de la société civile .....	126
L'opposition de terrain locale .....	126
Le manque d'indicateurs et de suivi .....	127
Conflits d'usage des espaces .....	128
Relations avec le secteur privé .....	128
Les enjeux de mobilité .....	129
L'effet générationnel .....	129



Autres obstacles cités .....	130
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Adéquation avec les politiques publiques existantes .....</b>	<b>131</b>
Le PCET en lien avec les autres politiques menées à l'échelle territoriale.....	131
PCET et aspects sociaux.....	131
La gouvernance énergétique comme perspective intégratrice territoriale .....	132
Développement durable et enjeux climatiques .....	132
Mobilité, transports et PCET .....	133
Cohérence du PCET avec l'action publique territoriale .....	134
La spécificité insulaire .....	134
<b>Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Teneur des actions.....</b>	<b>135</b>
La teneur générale des PCET .....	135
<b>Les représentations de l'adaptation – Perception des changements climatiques.....</b>	<b>138</b>
Les événements extrêmes rapportés.....	138
Les tendances climatiques rapportés .....	138
<b>Les représentations de l'adaptation – Interprétation de l'adaptation .....</b>	<b>139</b>
La référence aux anciens.....	139



## Résumé des enseignements partagés

### Quelle représentation sociale de l'adaptation ?

#### L'importance des contextes locaux

Du fait de la particularité d'un territoire insulaire, les collectivités ultramarines sont confrontées à des enjeux spécifiques (surcharge automobile, dépendance énergétique, gestion des déchets). Concernant les cas d'études continentaux, les enjeux climatiques sont liés à la géographie de leur territoire, aux contextes socioéconomiques locaux et aux aspects patrimoniaux. Les collectivités expérimentant directement des modifications de leur territoire suite à des tendances (érosion) ou des événements climatiques extrêmes (tempêtes) associent davantage l'adaptation à la gestion des risques naturels. Celles qui n'expérimentent que peu ces manifestations manquent d'indicateurs tangibles pour rendre compte des évolutions climatiques sur leur territoire. Ce manque est parfois utilisé comme argument permettant de maintenir le statu quo et les intérêts en place, et freine la mobilisation nécessaire à la mise en oeuvre des actions d'adaptation.

#### L'adaptation, une notion transversale

L'adaptation est interprétée par les acteurs comme la nécessité de sensibiliser l'ensemble de la collectivité aux enjeux climatiques locaux. Ceux-ci englobent les problématiques liées aux événements climatiques extrêmes (sécurisation des réseaux, gestion de crise), et celles relatives à la mobilité, à la protection de la biodiversité locale ou au développement des énergies renouvelables. L'adaptation est également associée aux modifications de comportements, de mentalités et de pratiques, et intègre l'idée d'une opportunité, voire une obligation, d'influencer la trajectoire sociétale actuelle.

### Quelles terminologies pour quelles actions d'adaptation ?

Dans les PCET, le terme « adaptation » est employé de manière variable. Si certaines actions s'inscrivent clairement au sein de volets nommés « adaptation », d'autres apparaissent dans des volets « gestion du risque », « anticipation » ou « protection du territoire ». Quelquefois, elles ne sont inscrites dans aucun de ces volets bien qu'utilisant une terminologie similaire dans leurs intitulés. Ainsi, une action relève de l'adaptation selon l'interprétation qu'en donne la collectivité.

Outre la difficulté de se représenter une action d'adaptation, cette variabilité interprétative vient du fait que le changement climatique s'intègre dans une dynamique de changements globaux et de temps long qui touchent aussi bien l'urbanisme, la gestion des risques naturels ou la biodiversité. Cette transversalité dans les thèmes et secteurs impliqués se retrouve dans les actions se réclamant de l'adaptation aux changements climatiques. De ce fait, l'action publique territoriale menée en matière d'adaptation aux changements climatiques ne se réduit pas aux actions dénommées « adaptation » mais se révèle de manière « silencieuse » à travers d'autres actions.

Par ailleurs, les communes intègrent la gestion des risques (naturels, côtiers) dans des volets « adaptation » parce qu'elles disposent de compétences en la matière. A l'inverse, la gestion des risques ne relevant pas de l'échelon intercommunal, les EPCI ont tendance à appréhender l'adaptation de manière plus large, en l'associant notamment à la sensibilisation aux enjeux climatiques et à la modification des pratiques et des comportements.

### Quels dispositifs pour mettre en place des actions d'adaptation ?

#### Les outils économiques et financiers.

Du fait d'une situation budgétaire en tension, les collectivités sont en demande d'outils et expertises permettant de réduire leurs coûts de fonctionnement et estimer le « coût de l'inaction » (analyses coûts avantages, retour sur investissement, internalisation des coûts externes).

#### Les outils climatiques.

Du fait que leur complexité d'utilisation, leurs informations parcellaires et leurs incertitudes, les outils climatiques à vocation prospective (modélisation, scénarios climatiques, cartographies) sont cantonnés à un rôle de sensibilisation aux changements climatiques. En effet, ces derniers apparaissent déconnectés de la temporalité relative aux mandats électoraux, à la météo vécue quotidiennement et à la recherche de diminution des coûts à court terme.

#### Les outils des organismes spécialisés.

Ces outils sont appréciés pour autant que l'expertise soit reconnue en la matière. Déclinés en guides, méthodologies ou formations, leur marge de progression se situe dans l'identification d'indicateurs ajustés aux contextes locaux, la mise à jour régulière des informations partagées et la simplification administrative des programmes de subvention.



## Les outils de planification territoriale.

En ayant la possibilité d'intégrer les enjeux climatiques à l'échelle du territoire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, le SCoT et le PLU demeurent de puissants outils de transformation des systèmes en place et d'excellents vecteurs pour mettre en oeuvre des stratégies d'adaptation.

## Quelles barrières et quels leviers à l'adaptation?

Barrières et leviers apparaissent à plusieurs échelles (dans les services de l'État, sur le territoire, au niveau des élus et au sein même de la collectivité) et sont de différents types (techniques, liés aux ressources disponibles, à la gouvernance, à la sensibilisation ou à l'organisation interne). Certaines barrières constatées sur le terrain s'avèrent être aussi des leviers. Par exemple, la sensibilisation des élus aux enjeux climatiques, constatée en déficit, est reconnue comme un levier important pour dynamiser la mise en place de stratégies d'adaptation. Les obligations réglementaires sont parfois perçues comme inadéquates aux contextes locaux, mais permettent dans d'autres cas d'accélérer la mise en oeuvre d'actions. Au sein des collectivités, le cloisonnement des services, pointé comme une barrière forte, peut être levée par la mise en place d'une organisation davantage transversale.

## La journée d'échanges sur les enseignements partagés

La dernière étape du projet a consisté à inviter les chargés de mission PCET des cas d'études analysés à hiérarchiser les résultats de recherche d'après leur expérience de terrain lors d'une journée entière consacrée à cet effet. La liste ci-dessous est le résultat partagé par les participants présents (7 chargés de mission sur 10 rencontrés) des principaux leviers, barrières et outils en matière de mise en place d'actions de lutte contre les changements climatiques.

BARRIÈRES	ÉCHELLE
1. Manque de mobilisation et de sensibilisation des élus	<i>Élus</i>
2. Priorité politiques économiques > Politiques climatiques	<i>Territoire</i>
3. Manque de ressources humaines / Freins financiers	<i>Collectivité</i>
4. Manque d'appropriation des actions	<i>Collectivité</i>
- Inadéquation des temporalités	<i>Élus/Territoire</i>
LEVIERS	ÉCHELLE
1. Poids de l'argument financier	<i>Élus/Collectivité</i>
2. L'obligation réglementaire comme moteur	<i>État</i>
3. Liens avec les acteurs territoriaux (associations, institutionnels, privé)	<i>Territoire</i>
4. Motivation interne et exemplarité / Motivation par les labels	<i>Collectivité</i>
5. Transversalité / Cohésion interne / Communication	<i>Collectivité</i>
OUTILS et DISPOSITIFS de mise en oeuvre	
1. Outils économiques et financiers	
2. Guides ADEME (ajustés aux spécificités locales ; réseaux d'échanges)	
3. Outils de planification territoriale (SCoT, PLUi)	

**Tableau 1.** Principales barrières et leviers hiérarchisés par les chargés de mission PCET lors de la journée d'échange sur les enseignements partagés du 3 novembre 2015.



## Résumé de l'ensemble des thématiques abordées dans le rapport final

Thématique	IPR <sup>1</sup>		Points clés
L'intercommunalité comme échelle de gouvernance optimale	27 (10)	<b>27,0</b>	La gouvernance à l'échelle de l'intercommunalité permet d'optimiser le dialogue et la mise en place d'actions entre les différentes échelles territoriales.
Une demande accrue d'expertise et d'outils économiques et financiers	27 (10)	<b>27,0</b>	Compte tenu d'une contrainte budgétaire croissante, les collectivités sont en demande d'expertise et d'outils économiques et financiers afin d'éclairer leur prise de décision en matière d'adaptation aux changements climatiques.
Sensibilisation aux enjeux climatiques des élus	30 (9)	<b>27,0</b>	La sensibilisation des élus aux enjeux climatiques est primordiale dans la mise en place d'une politique climatique ambitieuse à l'échelle du territoire de par leur influence sur l'ensemble de la collectivité.
Communication et échange d'informations	22 (10)	<b>22,0</b>	Les aspects de communication, afin d'échanger et de valoriser les informations, ont une place importante dans le succès de l'animation et de l'opérationnalisation des actions inscrites dans le PCET.
Poids de l'argument financier	23 (9)	<b>20,7</b>	Dans l'actuel contexte de tension budgétaire, l'argument financier acquiert une influence croissante sur les processus décisionnels relatifs à la mise en œuvre d'actions inscrites dans le PCET.
Développer la transversalité	22 (8)	<b>17,6</b>	Les enjeux climatiques, à travers le PCET, s'insèrent dans les activités des collectivités et obligent à développer une approche transversale dans les dynamiques de travail, modifiant la manière d'aborder les dossiers.
Les outils climatiques, vecteurs de sensibilisation	19 (8)	<b>15,2</b>	Les outils climatiques sont très peu utilisés dans l'élaboration et l'opérationnalisation des PCET du fait de leur complexité d'utilisation et servent avant tout à la sensibilisation des enjeux climatiques potentiels.
Sensibilisation aux enjeux climatiques de la collectivité	15 (9)	<b>13,5</b>	La sensibilisation aux enjeux climatiques et environnementaux des employés d'une collectivité demeure une clé essentielle pour faire adhérer l'ensemble de la collectivité aux actions inscrites dans le PCET.
Une gestion des risques transférable	15 (9)	<b>13,5</b>	La gestion des risques étant dévolue à l'échelon communal, l'intercommunalité ne possède que peu de prises sur cette thématique hormis l'intégration des risques dans les outils de planification territoriale.
L'obligation réglementaire comme moteur	15 (9)	<b>13,5</b>	Malgré ses aspects contraignants, l'obligation réglementaire est un moteur fort à l'origine des dynamiques et des actions en matière d'action publique territoriale et notamment sur la thématique climatique.
Baisse des dotations de l'État	16 (8)	<b>12,8</b>	La baisse des dotations de l'État reste un des éléments le plus contraignant pour mettre en œuvre les PCET compte tenu de la situation budgétaire en tension que cela entraîne à l'échelle de la collectivité.
Développer l'approche systémique	15 (8)	<b>12,0</b>	Les enjeux climatiques obligent à revoir les manières de faire, de penser et d'échanger au sein des collectivités et d'aborder les problématiques de manière systémique et globale.
L'action publique en place comme base d'élaboration	15 (8)	<b>12,0</b>	L'action publique territoriale en place, à travers les activités en cours au sein des services de la collectivité, constitue une base importante d'élaboration des actions inscrites dans le PCET.
La difficulté de donner un sens à l'adaptation	17 (7)	<b>11,9</b>	La dimension abstraite de l'adaptation aux changements climatiques laisse une large interprétation qui rend difficile sa traduction en actions spécifiques, la renvoyant davantage à un cadre d'analyse.
Appropriation des actions	14 (8)	<b>11,2</b>	L'appropriation des actions inscrites dans le PCET par les services concernés contribue fortement à l'efficacité de leur mise en place et au dynamisme de l'action publique territoriale en matière climatique.
La prise en compte des spécificités locales	14 (8)	<b>11,2</b>	Les spécificités locales, aussi bien géographiques que culturelles, demeurent des caractéristiques territoriales essentielles à considérer au regard des enjeux climatiques et dans l'élaboration d'un PCET.
Le SCOT, vecteur de mise en oeuvre d'actions d'adaptation	13 (8)	<b>10,4</b>	Le SCOT permet l'intégration des enjeux climatiques à l'échelle du territoire en matière d'urbanisme et d'aménagement et présente une complémentarité au PCET en matière de gestion territoriale et des risques.
Chevauchement compétences commune/intercommunalité	13 (8)	<b>10,4</b>	Un partage des compétences trop prononcé entre l'échelon communal et intercommunal rend difficile la mise en place d'une gouvernance territoriale en matière d'adaptation aux changements climatiques.
Manque de sensibilisation aux enjeux climatiques de la collectivité	11 (9)	<b>9,9</b>	Une faible compréhension des enjeux climatiques et des interrelations avec la thématique de travail de chacun entrave la bonne marche de l'opérationnalisation du PCET.
Faible priorité aux politiques climatiques	12 (8)	<b>9,6</b>	Les politiques climatiques ne sont pas la priorité des agendas à l'échelle des collectivités, justifiée par le manque de financement, de visibilité et le manque de valorisation des actions aux yeux des administrés.
La fiabilité et la crédibilité des guides, méthodologies et outils de l'ADEME	11 (8)	<b>8,8</b>	Les outils, méthodologies et formations proposés par l'ADEME sur l'animation des PCET sont appréciés et l'expertise reconnue de l'organisme est un gage de fiabilité et de crédibilisation de l'action menée.
Le recours aux réseaux	11 (8)	<b>8,8</b>	En dehors des outils pratiques à disposition pour aider à l'animation des PCET, Internet et les réseaux demeurent des sources d'information, de partage d'expériences et d'aides importantes.
Inadéquation réglementaire	10 (8)	<b>8,0</b>	Le cumul, la complexité et la difficile adéquation aux contextes locaux des obligations réglementaires peuvent être à l'origine de tensions du fait d'une interprétation variable au moment de leurs applications.

<sup>1</sup> Voir Partie I, section 3.5.1 L'indice Pondéré de Représentativité (IPR).



Motivation par les labels	13 (6)	<b>7,8</b>	Les labellisations permettent de dynamiser l'action publique territoriale, de maintenir une motivation interne et d'acquiescer des financements, tout en répondant aux enjeux climatiques.
L'intercommunalité comme levier dynamisant le territoire	13 (6)	<b>7,8</b>	Une des forces de l'échelon intercommunal réside dans sa faculté à être un levier pour les acteurs du territoire et ainsi orienter favorablement les politiques publiques territoriales.
Influence des associations locales	11 (7)	<b>7,7</b>	Les associations jouent le rôle de sentinelle quant à l'action climatique entreprise à l'échelle de la collectivité et sa capacité à mobiliser la population sur les enjeux demeure une de leurs forces.
Manque de mobilisation et de portage politique des élus	12 (6)	<b>7,2</b>	Le manque de portage, de mobilisation et d'enthousiasme des élus vis-à-vis des enjeux et des politiques climatiques porte préjudice aux actions menées par la collectivité dans ce sens.
La place de l'adaptation dans le PCET	9 (8)	<b>7,2</b>	Peu abordée dans les phases d'élaboration des PCET et que partiellement dans des thématiques transversales, l'adaptation aux changements climatiques est le parent pauvre des PCET étudiés.
L'intangibilité des CC	11 (6)	<b>6,6</b>	Le manque de tangibilité du phénomène climatique, de ses impacts et de son évolution, rend difficile la mobilisation des acteurs pour l'élaboration de réponses et entretient le statu quo selon les intérêts en jeu.
Manque de sensibilisation aux enjeux climatiques des élus	11 (6)	<b>6,6</b>	Le manque de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques est une donnée importante dans l'absence ou la présence de priorité d'une politique climatique active dans l'action publique territoriale.
Adaptation et gestion côtière	13 (5)	<b>6,5</b>	Associée à la gestion des risques côtiers, l'adaptation prend forme à travers des outils de planification et d'aménagement littoral du fait de problématiques tangibles plus enclines à être anticipées et suivies.
Poids des habitudes	9 (7)	<b>6,3</b>	Les modifications de comportements ou de pratiques que nécessitent certaines actions d'adaptation aux changements climatiques se heurtent au poids des habitudes et à son ancrage au fil des ans.
L'importance d'indicateurs et d'un suivi	9 (7)	<b>6,3</b>	Afin de mesurer la progression des actions menées et d'assurer un suivi, l'identification d'indicateurs pertinents est une des clés d'une opérationnalisation optimale des actions inscrites dans les PCET.
Lourdeurs administratives	9 (7)	<b>6,3</b>	L'opérationnalisation d'actions se heurte parfois à un parcours administratif lourd qui pèse sur la motivation des porteurs d'initiatives et sur la crédibilité d'atteindre les objectifs au préalable fixés.
Manque de cohérence entre PCET et politique énergétique	9 (7)	<b>6,3</b>	L'articulation entre les actions inscrites dans les PCET et la politique énergétique locale n'est pas optimisée du fait de l'absence d'une action cohérente menée sur l'ensemble du territoire.
Limites incorporation action publique	10 (6)	<b>6,0</b>	La coopération des services responsables de l'action publique territoriale en place menée par la collectivité apparaît essentielle dans l'élaboration du PCET afin de réussir l'étape de sa mise en œuvre.
Influence des mandatures	9 (6)	<b>5,4</b>	Du fait d'une dépendance forte des orientations politiques des collectivités avec les choix de l'équipe en place, le changement de mandature détermine la poursuite ou non de l'action climatique engagée.
Développer la cohésion interne	9 (6)	<b>5,4</b>	Une cohésion interne et une dynamique unificatrice permettent de faire adhérer l'ensemble du personnel de la collectivité aux actions de lutte aux changements climatiques.
La démarche participative	8 (6)	<b>4,8</b>	La démarche participative fut utilisée dans la majorité des processus d'élaboration des PCET et constitua la principale inspiration des actions qui y sont inscrites pour les rares propositions sur l'adaptation.
Inadéquation des temporalités	8 (6)	<b>4,8</b>	La difficile conciliation entre les horizons temporels des mandats électoraux, des investissements et des problématiques ne favorise pas la prise en compte des enjeux climatiques dans l'action publique locale.
Manque de ressources à l'échelle de la commune	8 (6)	<b>4,8</b>	Les difficultés croissantes en termes de disponibilité de ressources humaines et financières des communes ne permettent pas de mener une action publique optimale en matière d'adaptation aux changements climatiques.
La porte d'entrée réglementaire	8 (6)	<b>4,8</b>	L'obligation réglementaire d'élaborer un PCET a permis à des collectivités de se saisir de la question climatique ou d'aller de l'avant pour celles ayant déjà initié des programmes sur la problématique.
Les impacts des CC	9 (5)	<b>4,5</b>	Les impacts observés des changements climatiques touchent principalement le secteur agricole et du tourisme, activités économiques dépendantes de ressources naturelles et de ses évolutions face au climat.
La porte d'entrée volontaire	9 (5)	<b>4,5</b>	La sensibilisation aux enjeux climatiques et l'anticipation d'une obligation réglementaire résultant d'informations issues de réseaux figurent parmi les principales raisons de l'élaboration volontaire d'un PCET.
Optimiser la structure administrative et les intitulés	9 (5)	<b>4,5</b>	L'intitulé des divers services et directions de la collectivité permettent de rendre visible et de valoriser l'action publique menée à la collectivité en matière climatique.
La collectivité comme source de sensibilisation	7 (6)	<b>4,2</b>	De par leur connexion au terrain et leur expertise, le personnel de la collectivité participe activement à la sensibilisation des élus aux enjeux socioéconomiques, environnementales et climatiques.
Poids de la priorité aux politiques économiques	7 (6)	<b>4,2</b>	Justifié par le manque de financement, l'économie et l'emploi sont les priorités des agendas politiques locaux, détournant l'attention sur les changements climatiques, leurs enjeux et leurs impacts.
Manque de ressources humaines	7 (6)	<b>4,2</b>	L'absence suffisante d'effectifs en nombre ou en qualité est un obstacle pour mener à bien les actions inscrites dans le PCET.
Influence de la taille de la collectivité	7 (6)	<b>4,2</b>	La taille de la collectivité, aussi bien au niveau de sa population que de ses agents, influe sur l'action publique territoriale en matière climatique.



Accompagnement (bureaux études)	7 (6)	<b>4,2</b>	Les bureaux d'études accompagnent les démarches d'élaboration de la plupart des PCET, bien que leur choix et l'offre de service demeurent parfois insuffisantes, notamment concernant le thème de l'adaptation.
Poids de la réorganisation territoriale	8 (5)	<b>4,0</b>	Le processus actuel de réorganisation territoriale et de transferts des compétences entre les différentes échelles institutionnelles est un important frein à la mise en place d'une action publique climatique.
Retrait de l'expertise de l'État	8 (5)	<b>4,0</b>	Le désengagement de l'État à l'échelle locale se caractérise dans la raréfaction des ressources d'expertise disponibles, notamment dans l'accompagnement des collectivités dans la mise en place de projets.
La mémoire collective	8 (5)	<b>4,0</b>	Le travail de mémoire collective locale, à partir de témoignages d'anciens et d'archives, permet de retracer l'évolution du territoire et d'inspirer des actions d'adaptation aux changements climatiques.
Référence à la résilience et vulnérabilité	8 (5)	<b>4,0</b>	L'adaptation aux changements climatiques est reliée aux notions de résilience et de vulnérabilité, termes non employés au-delà d'une expertise située dans le champ de l'aménagement du territoire.
Poids de la défense des intérêts locaux	9 (4)	<b>3,6</b>	L'action intercommunale fait souvent face à la défense des intérêts communaux, freinant l'élaboration d'une politique générale prenant en compte les enjeux climatiques à l'échelle du territoire.
Cloisonnement trop marqué	9 (4)	<b>3,6</b>	Le cloisonnement des services d'une collectivité, physique ou au niveau des responsabilités, ne favorise pas les échanges d'informations et l'établissement de liens pour des objectifs d'intérêt collectif.
La progression de l'actualité des CC	6 (5)	<b>3,0</b>	La sensibilisation aux changements climatiques progresse du fait d'observations et de constats directs et de la médiatisation des événements climatiques extrêmes, mettant en valeur la nécessité de s'adapter.
L'adaptation associée aux modifications de pratiques	7 (4)	<b>2,8</b>	L'adaptation aux changements climatiques fait référence aux modifications de comportements, à l'évolution de pratiques et aux programmes de sensibilisation aux enjeux climatiques et émergents.
La sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux	7 (4)	<b>2,8</b>	La sensibilisation aux enjeux climatiques à l'échelle du territoire des acteurs territoriaux est incontournable dans la facilitation des actions mises en œuvre par la collectivité.
Limites des outils ADEME	5 (5)	<b>2,5</b>	La marge de progression identifiée des outils de l'ADEME se situe dans des indicateurs ajustés aux contextes locaux, des documents synthétiques et la simplification des programmes de subvention.
La réorganisation territoriale comme responsabilisation	6 (4)	<b>2,4</b>	La réorganisation territoriale et des compétences entraîne une autonomie et une prise en main des collectivités territoriales perçues comme l'occasion d'expérimenter, d'innover et de fédérer les territoires.
Le secteur privé comme source d'innovation	6 (4)	<b>2,4</b>	Le secteur privé local peut être réceptif aux actions menées en matière climatique et peuvent inspirer les collectivités, tant sur le plan de la communication que sur le plan de l'innovation technique.

**Tableau 2.** Résumé de l'ensemble des thématiques abordées dans le rapport final, hiérarchisées selon leur Indice Pondéré de Représentativité.



# PARTIE I : PRÉSENTATION DU PROJET ABSTRACT-colurba

## 1. Introduction

### 1.1 Objectifs généraux

L'objectif principal du projet de recherche ABSTRACT-colurba (Analyse des Barrières et leviers à la mise en place de STRatégies d'adaptation aux Changements climaTIques – le cas des collectivités urbaines) est d'explorer les mécanismes décisionnels et les dynamiques organisationnelles sous-jacents à l'édification de stratégies d'adaptation aux changements climatiques en s'appuyant sur les résultats d'une étude de terrain menée auprès de dix collectivités territoriales françaises au préalable sélectionnées. Plus précisément, le projet propose de :

- 1- Déterminer les enjeux socioéconomiques prioritaires locaux associés aux impacts appréhendés des changements climatiques ;
- 2- Cerner les barrières et leviers économiques, juridiques, organisationnels et cognitifs à l'implantation optimale de mesures de réduction des vulnérabilités locales aux changements climatiques ;
- 3- Dégager les outils de diagnostic possibles et/ou utilisés dans l'estimation des coûts et des investissements financiers prioritaires ;
- 4- Comparer avec d'autres cas référencés et évaluer les possibles voies de contournement des barrières en concertation avec les acteurs impliqués afin d'éclairer et optimiser les prises de décisions locales concernant la gestion des risques climatiques.

Dans ce cadre, les contributions attendues du projet sont :

- 1- La participation à l'avancement des connaissances dans le champ scientifique de l'adaptation aux changements climatiques concernant :
  - a. la gestion des risques climatiques par les collectivités territoriales ;
  - b. les mécanismes décisionnels sous-jacents à l'élaboration et à la mise en place de politiques d'adaptation ;
  - c. l'identification des barrières et des leviers à l'action.
- 2- L'éclairage de la prise de décision locale dans un contexte d'incertitudes dans l'objectif de permettre aux cas d'études de :
  - a. hiérarchiser les soutiens financiers prioritaires et innovants aux projets territoriaux d'adaptation ;
  - b. créer ou affiner les méthodologies et les outils d'aide aux stratégies d'investissement, notamment dans les réseaux stratégiques (télécommunication, électricité, eau, transports) ;
  - c. de devenir des cadres de références afin d'inspirer d'autres collectivités aux particularités climatiques, géographiques ou socioéconomiques similaires (environnement côtier, montagnard, urbain dense, touristique, agricole, isolée).
- 3- La production d'informations scientifiques et pratiques issues de cas concrets permettant aux organismes et bailleurs de fonds potentiels de préciser leurs priorités d'investissement ou d'aides, tout en affinant leurs connaissances dans un volet en émergence.

Financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de développement (AFD) et I4CE, le projet ABSTRACT-colurba fut lancé le 6 janvier 2014 pour une durée de deux ans. Le projet s'est doté d'un Comité de Pilotage (CoPil) de manière à optimiser son bon déroulement, notamment en prenant part aux choix méthodologiques des trajectoires de recherche, à la sélection des cas d'études de terrain et aux choix théoriques en absence de littérature scientifique étayée.

Composition du CoPil :

- Aude Bodiguel (ADEME - Service Economie et Prospective)
- Céline Phillips (ADEME – Service Climat) ;
- Sabrina Archambault (AFD – Division collectivités locales)
- Sévane Marchand (AFD - Département Outre-Mer)
- Nicolas Rossin (AFD – Division Climat)
- Christine Cot (CGET, ex-DATAR) – jusqu'en janvier 2015 ;
- Jérôme Duvernoy (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, MEDDE/DGEC/SCEE/ONERC) ;
- Alexia Leseur (I4CE – Directrice du programme Territoires et Climat – Directeur du projet)



- Guillaume Simonet (I4CE - Chargé de recherche du projet).

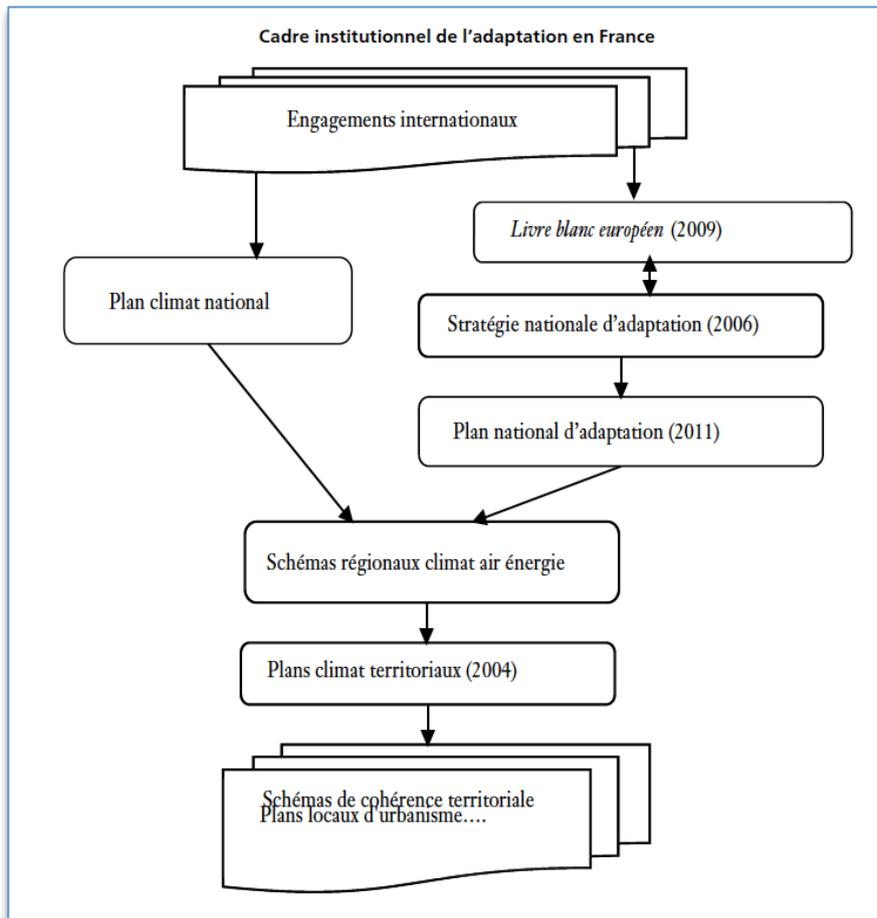
Ajoutés à ce noyau, Françoise Rivière (AFD - Division Recherche), Ségolène Davin (stagiaire, AFD) et Hélène Desbieys (stagiaire, ONERC) ont également assisté à plusieurs CoPils.

## 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel

Pour mieux comprendre le contexte des terrains d'études et du développement du thème de l'adaptation aux changements climatiques en France, cette section rappelle quelques éléments clés de cadrage réglementaires. En premier lieu, le cadre institutionnel français se caractérise par une série de déclinaisons des engagements internationaux en la matière (Fig 1).

Tout d'abord, la Loi Grenelle 2 de 2010 portant engagement national pour l'environnement, donne le ton concernant la thématique du climat et de l'énergie en entendant favoriser la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (GES) et développer les énergies renouvelables. Ensuite, le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a émergé en 2011 avec l'objectif de présenter des mesures concrètes, opérationnelles pour préparer le territoire français à faire face et à tirer parti de nouvelles conditions climatiques. L'évaluation du PNACC 2011-2015 a été publiée à la fin de son exercice et un nouveau plan sera publié à la fin de 2016, début 2017. Au niveau régional, les Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), contribuent à définir les orientations régionales et stratégiques en matière de réduction des émissions de GES, de lutte contre la pollution atmosphérique, de maîtrise de la demande énergétique, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique.

Au niveau communal et intercommunal, les Plans climat énergie territorial (PCET), devenus depuis le 18 août 2015 les Plans climat air énergie territorial (PCAET) de part l'ajout de la problématique de la pollution de l'air atmosphérique, sont réalisés par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ils définissent les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique ainsi que les programmes d'actions à réaliser afin d'améliorer l'efficacité énergétique la réduction des émissions de polluants atmosphériques. Enfin, divers outils de planification intègrent l'adaptation aux changements climatiques à l'échelle de l'intercommunalité ou de la commune tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les Plans locaux d'urbanisme (qui peuvent être intercommunaux), les outils attachés à la gestion du risque (Plan communal de sauvegarde (PCS), Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)) ou à la Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) (Tableau 2).



**Figure 1.** Cadre institutionnel de l'adaptation aux changements climatiques en France (Source : Marquet et Salles, 2014, voir Annexe 1 : Bibliographie).

Échelon	Principales Compétences (liste non exhaustive)	Compétences pertinentes pour l'adaptation aux CC
<b>ÉTAT :</b>	<p><u>Énergie</u> : élaboration du schéma de services collectifs de l'énergie. Programmation pluriannuelle des investissements de production. Délivrance des autorisations d'exploiter.</p> <p><u>Aménagement</u> : la politique d'aménagement du territoire est déterminée après consultation des collectivités territoriales. Schéma des services collectifs. Contrats État-Région.</p> <p><u>Eau</u> : Police de l'eau. Déclaration d'utilité publique. Approbation des SDAGE, du périmètre et du SAGE.</p> <p><u>Urbanisme</u> : Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques).</p>	<p><b>Loi Grenelle</b> (1 et 2)</p> <p><b>Plan national d'adaptation au changement climatique</b></p> <p><b>Loi NOTRe</b></p> <p>Plan de prévention des risques naturels (PPRn)</p> <p>Urbanisme : pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU.</p> <p>Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD).</p>
<b>RÉGIONS :</b> Échelon de référence de la décision économique.	<p><u>Économie</u> : création du SDREIL (schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation) en concertation avec les EPCI et les métropoles. Aides aux entreprises.</p> <p><u>Aménagement du territoire</u> : supervision des zones d'activité, des grands équipements</p> <p><u>Emploi</u> : service d'accompagnement vers l'emploi sans toucher aux prérogatives de Pôle emploi (État)</p> <p><u>Transports</u> : transport scolaire (à partir de 2017), chef de file de l'intermodalité (loi Maptam), transports routiers non urbains, participation au financement d'axes routiers d'intérêt national.</p> <p><u>Déchets</u> : plan régional de prévention et de gestion des déchets; déchets d'entreprise</p>	<p><u>Aménagement du territoire</u> : élaboration du schéma régional d'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDT) sauf Ile-de-France et outre-mer. Élaboration du <b>schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)</b>.</p> <p><u>Eau</u> : gestion et protection des ressources en eau si les enjeux sanitaires et environnementaux le justifient.</p>
<b>DÉPARTEMENTS :</b> Compétences d'action sociale.	<p><u>Action sociale</u> : RSA, APA, PCH, logement social, PMI, ASE</p> <p><u>Éducation</u> : gestion et financement des collèges, gestions des agents techniciens et ouvriers</p> <p><u>Transports</u> : routes départementales, transports scolaires des enfants handicapés</p> <p><u>Sécurité</u> : prévention de la délinquance</p> <p><u>Culture</u> : bibliothèques, musées, salles de spectacles, manifestations culturelles, archives</p>	<p><u>Énergie</u> : production, installations et distribution</p> <p><u>Tourisme</u> : aménagements</p> <p><u>Économie</u> : aide aux filières agricoles locales.</p>
<b>MÉTROPOLIS :</b> Récupèrent des compétences d'autres échelons. Peuvent adhérer à des structures transfrontalières.	<p>Selon les statuts, elles cumulent les compétences des communes, des EPCI et du département (développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif et protection de l'environnement). Des délégations ponctuelles de compétences en provenance de la région et de l'État sont possibles.</p>	
<b>Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) :</b> Compétences déléguées par les communes membres. Seuil compris entre 5000 et 20.000 habitants (selon dérogations).	<p>Selon le type d'EPCI, certaines compétences sont obligatoires, d'autres facultatives</p> <p><u>Urbanisme</u> : gestion du foncier et immobilier d'entreprise</p> <p><u>Éducation</u> : écoles primaires, crèches, cantines scolaires</p> <p><u>Transports</u> : stationnement, ports</p> <p><u>Sécurité</u> : Prévention de la délinquance, incendies et secours</p> <p><u>Déchets</u> : collecte et traitement (fin 2017)</p>	<p><u>Urbanisme</u> : élaboration du <b>SCOT</b>, des schémas de secteurs et du <b>Plan Local d'Urbanisme (PLU) intercommunal</b></p> <p><u>Eau</u> : distribution et assainissement (fin 2017).</p> <p>Les EPCI pourront s'appuyer sur certains des syndicats mixtes existants.</p> <p><u>Aménagement</u> : <b>Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI)</b></p>
<b>COMMUNES :</b> Clause de compétence générale permettant d'intervenir dans tous les domaines. Obligées d'appartenir à EPCI dont les compétences peuvent leur être déléguées si elles le souhaitent.	<p><u>Urbanisme</u> : permis de construire, ZAC (selon les prescriptions nationales d'urbanisme)</p> <p><u>Éducation</u> : gestion et financement des écoles maternelles et primaires, cantines scolaires</p> <p><u>Transports</u> : transport urbain, stationnement</p> <p><u>Culture</u> : bibliothèques, musées, salles de spectacles, manifestations culturelles</p> <p><u>Tourisme</u> : aménagements et manifestations</p> <p><u>Social</u> : centres communaux d'action sociale (crèches, foyers de personnes âgées,...). Leur transfert vers les EPCI est fortement encouragé</p>	<p><u>Urbanisme</u> : <b>PLU</b></p> <p><u>Énergie</u> : production, installation et distribution</p> <p><u>Aménagement</u> : <b>Gestion des risques via le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)</b>, GEstion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI)</p>

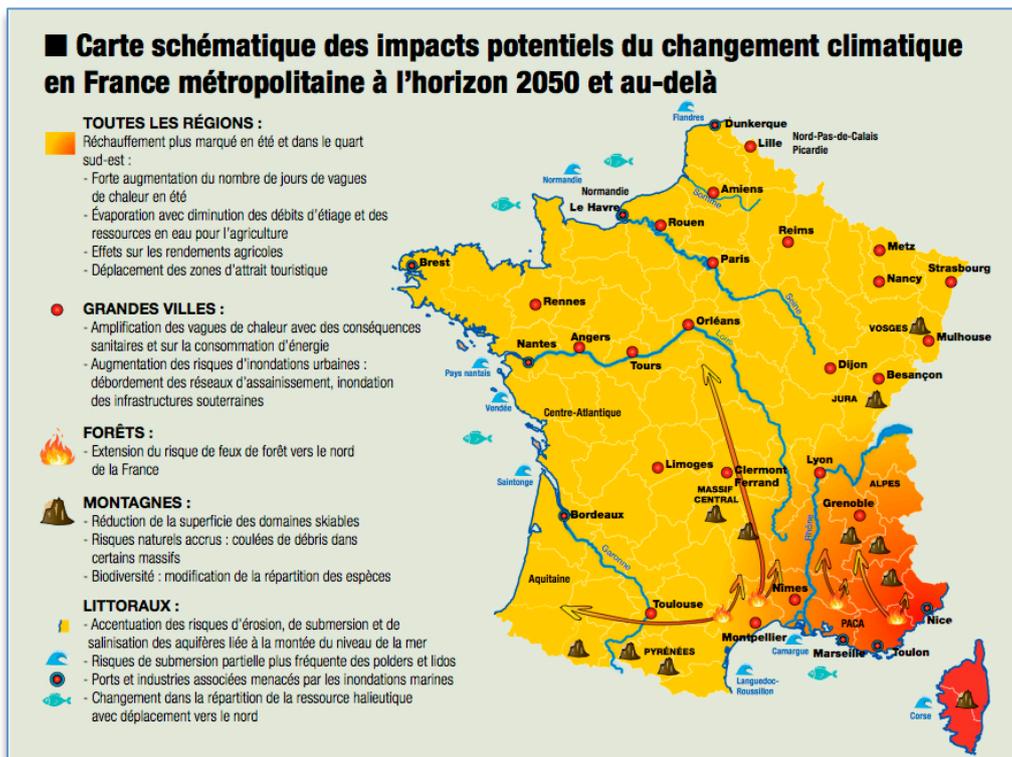
**Tableau 2.** Récapitulatif non exhaustif des compétences des différentes échelles institutionnels français et leur pertinence pour la mise en place de stratégies d'adaptation aux changements climatiques (Sources : voir Annexe 2 : complément d'éléments de cadrage réglementaire).



### 1.3 Résumé des enjeux climatiques sur le territoire français

Les changements climatiques sont en cours et se caractérisent aussi bien par des évolutions tendanciennes que par une accentuation des événements climatiques extrêmes aussi bien en termes d'intensité, de durée que de fréquence. De part son territoire, la France se trouve exposée aux impacts des changements climatiques à plusieurs titres (Figure 2) :

- L'ensemble des régions est concerné par un réchauffement plus marqué en été, notamment pour la partie sud-est ;
- Les grandes villes subissent une amplification des vagues de chaleur et des risques d'inondation ;
- Le risque de feux de forêts s'étend chaque année un peu plus vers le nord ;
- La couverture neigeuse des montagnes s'amenuise, augmentant les risques naturels et modifiant la répartition de la biodiversité ;
- Les façades littorales connaissent un risque accru de submersion marine, d'érosion et de menaces (tempêtes, modification de la répartition halieutique).



**Figure 2.** Carte schématique des impacts potentiels du changement climatique en France métropolitaine à l'horizon 2050 et au-delà (Source : CDC Climat Recherche, 2015, GIEC, 2014, MEDDE, 2014 et 2015, ONERC, 2010 et Météo-France)

Concernant les territoires ultramarins, les menaces associées aux changements climatiques se déclinent en plusieurs aspects selon les différents secteurs d'activités ou territoriaux<sup>2</sup> :

- Menaces du patrimoine naturel local (biodiversité, paysages, écosystèmes marins) par la destruction d'habitats (surexploitation) et l'introduction d'espèces ;
- Impacts sur l'attractivité touristique du fait des menaces sur le patrimoine naturel ;
- Difficultés dans le secteur de la pêche (modifications dans la répartition halieutique) ;
- Variations dans les productions agricoles du fait de modifications des conditions climatiques locales (variabilité des précipitations, cyclones, bio-agresseurs) ;
- Amplification par extension géographique et par fréquence des affections sanitaires (pathologies liées aux épisodes caniculaires intenses et à la hausse du rayonnement solaire ; maladies vectorielles ; maladies hydriques et alimentaires) ;
- Fragilité accrue des réseaux (énergie, télécommunication, eaux) ;
- Risques littoraux accrus (érosion côtière, submersion marine, inondations, salinisation) ;
- Amplification de l'ensemble des vulnérabilités physiques et sociales actuelles.

<sup>2</sup> Source : ONERC, 2012. Les outre-mer face au défi du changement climatique.



## 2. Barrières et leviers à l'adaptation aux changements climatiques

### 2.1 État de l'art : revue de littérature scientifique

Depuis le début du siècle, la littérature scientifique sur l'adaptation aux changements climatiques connaît une évolution rapide. Au cours de ces dernières années, les études portant sur les freins à la mise en œuvre des stratégies d'adaptation se sont multipliées, notamment depuis 2009 (Barnett, 2010 ; Biesbroek, 2013). Les raisons à cette tendance sont multiples. D'une part, les tendances à la modification des variables climatiques au fil des ans accentuent peu à peu la pression sur les systèmes humains et naturels. D'autres part, les évolutions en termes d'intensité, de durée et de fréquence des événements climatiques extrêmes forcent les décideurs publics et privés à s'interroger sur leur capacité à s'ajuster à ces nouvelles conditions (Adger et al., 2009). Ainsi, alors que dans les premiers rapports du Groupe intergouvernementale des experts sur l'évolution du climat (GIEC) se posait la question de l'utilité de s'adapter aux changements climatiques, les réflexions actuelles portent désormais sur les modalités de la mise en pratique de stratégies d'adaptation optimales (Berrang-Ford et al., 2011).

Dans ce champ de recherche scientifique émergent de l'adaptation aux changements climatiques, l'implication de disciplines telles que les sciences humaines et sociales est croissante. De part leurs méthodologies et perspectives propres à leurs théories, ces dernières apportent de nouveaux éléments de réflexions. Elles permettent notamment de mieux analyser les origines des barrières<sup>3</sup> et des leviers qui freinent ou favorisent les conditions pratiques de la mise en action. Dans le même temps, les cas d'études se multiplient du fait du décuplement des initiatives et des politiques publiques consacrées à l'adaptation (Moser, 2010).

Soulignant le manque de connaissances sur les origines de ces barrières, champ de recherche qu'ils incitent à développer, le rapport du GIEC mentionne qu'« un large spectre d'options d'adaptation est disponible, mais (...) il existe des barrières, limites et coûts, qui ne sont pas tous complètement connus » (IPCC, 2007). Ces barrières à la mise en place de stratégies d'adaptation aux changements climatiques prennent de multiples formes. Ainsi, plusieurs auteurs les associent aux manques de ressources, de volonté politique, de sous-financement, d'expertise ou encore à la fiabilité des indicateurs mesurant l'efficacité des actions implantées (Füssel, 2007; Crabbé et Robin, 2006). La difficulté d'estimer des coûts chiffrables reliés aux gains que peuvent apporter des actions d'adaptation est également une difficulté, tout comme les coûts des impacts climatiques eux-mêmes, notamment dans les régions ayant des capacités limitées à faire face à des événements climatiques extrêmes (Wilbanks et Sathaye, 2007).

Les limites biophysiques et technologiques des systèmes en jeu sont également discutées. Selon les zones géographiques, certaines contraintes spécifiques aux contextes locaux sont significatives, tels que l'isolement et les ressources naturelles limitées pour les petites îles (Mimura et al., 2007). Dans les pays en développement, la qualité des institutions nationales, la faiblesse des capacités scientifiques ou encore les défis liés au développement socioéconomique (pauvreté, scolarisation, droits civiques et démocratiques) sont mis en avant. Plusieurs auteurs soulignent le rôle prépondérant que joue la complexité des systèmes humains dans le succès ou l'échec d'élaboration et de mise en œuvre de politiques d'adaptation alors que l'étude des expériences passées devrait faciliter leur adoption et renforcer la capacité des systèmes humains à absorber les stress futurs (Brewer, 2007).

Dans les pays développés, l'efficacité de la gouvernance, la pertinence des outils ou encore le scepticisme des populations à l'égard de la science sur les changements climatiques sont pointés (Adger et al., 2007). Sur ce dernier point, plusieurs études mettent l'accent sur les barrières cognitives comme contraintes à l'élaboration et l'édification d'actions d'adaptation, aussi bien à l'échelle de la population, des décideurs publics que des institutions (Lorenzoni et al., 2007; Stedman, 2004 ; O'Riordan et Jordan, 1999). Certaines études montrent l'existence persistante d'un déni de la problématique climatique dans certaines communautés ou au sein de la population (Norgaard, 2006; Lorenzoni et al., 2007). L'exemple du déni fait partie d'une large panoplie d'attitudes aux origines cognitives, mentales et psychologiques complexes dont les influences sur les politiques ne sont pas assez prises en considération (Grothmann et Patt, 2005). Parmi les barrières cognitives que l'on retrouve au contact de professionnels aux prises avec l'implantation d'actions d'adaptation, il y a l'interprétation et la représentation sociale d'une « adaptation » (Simonet, 2009 ; 2011). L'important nombre de définitions associées au terme « adaptation » dans le Ve rapport du GIEC (2014) confirme la difficulté de la notion d'adaptation. L'importance de tels facteurs « humains » (cognitifs,

<sup>3</sup> Généralement, le terme « barrière » est utilisé dans la littérature de manière interchangeable avec des synonymes comme « frein », « obstacle » ou « contrainte » (Biesbroek, 2013). Certains auteurs proposent d'utiliser « barrières » pour considérer ce qui a augmenté les chances d'échecs ou réduit celles de succès (Dupuis et Biesbroek, 2012).



organisationnels ou politiques) amène [Bazerman \(2006\)](#) à qualifier les changements climatiques de « surprise prévisible ».

Le hiatus temporel entre le long-terme (impacts des changements climatiques) et le court-terme (dynamiques politiques et prises de décision), la dépendance aux modèles climatiques pour identifier, comprendre et communiquer les enjeux et l'incertitude inhérente au phénomène climatique d'origine anthropique font également partie des barrières cognitives rencontrées chez les décideurs publics ([Biesbroek, 2013](#)). Certaines de ces barrières ne sont pas directement liées à l'adaptation et se retrouvent dans les problématiques environnementales complexes similaires ou dans l'implantation de politiques publiques ([O'Toole, 1986](#)). Ainsi, la fréquence de roulement du personnel institutionnel (élus, gestionnaires) influence l'efficacité des actions menées ([Moser et Ekstrom, 2010](#)). La nature des changements climatiques est également amenée à créer de nouvelles situations ou à renforcer des situations déjà identifiées comme problématiques ([Crabbé et Robin, 2006](#)). Plusieurs auteurs soulèvent les institutions publiques nationales comme sources de barrières à l'action locale, tout en étant les acteurs les plus à même de les lever ([Biesbroek, 2013](#)). En ce sens, et malgré leur perte d'influence au niveau local face aux institutions publiques territoriales, elles demeurent des acteurs essentiels dans la bonne conduite de la mise en œuvre de stratégies d'adaptation aux changements climatiques.

Les obstacles à la mise en place d'actions d'adaptation se retrouvent également dans l'état de la capacité adaptative du système considéré, c'est à dire de l'état de ses conditions sociales, économiques, institutionnelles et technologiques et l'état des ressources et des informations nécessaires à leur bon fonctionnement. L'état de ces facteurs facilite ou contraint directement le déploiement et l'efficacité de stratégies d'adaptation ([Smit et Pilifosova, 2003](#)). À ce niveau, [Grothmann et Patt \(2005\)](#) mentionnent les faiblesses concernant l'évaluation de la capacité adaptative au niveau local, d'origine aussi bien institutionnelle, technique que financière. Ils soulignent que les recherches portant sur les processus de prises de décisions sont peu prises en compte dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques du fait d'une mauvaise communication entre les études portant sur l'adaptation et celles portant sur les processus institutionnels et humains. Une communication difficile existe également entre les scientifiques, les décideurs et la population au moment de l'élaboration de politiques climatiques ([Brewer, 2007](#)). Enfin, les barrières institutionnelles sont pointées dans de nombreuses études de terrain comme un frein majeur dans l'implantation de stratégies efficaces, exacerbées dans les pays en développement, mais également présentes dans les pays développés malgré le peu d'études sur le sujet ([Kelly et Adger, 2000](#); [Naess et al., 2005](#); [O'Brien et al., 2004](#)).

## 2.2 État de l'art : guides et méthodologies pratiques

De nombreux rapports d'institutions publiques ont été publiés en se basant sur des études de cas pour estimer l'efficacité des politiques d'adaptation et mettre en avant les bonnes pratiques. Ces rapports abordent de plus en plus les barrières et les leviers rencontrés lors de la mise en opération des politiques d'adaptation, aussi bien au niveau européen que français ([Annexe 3-4](#)).

### 2.2.1 L'adaptation en milieu urbain : focus au niveau européen

Sources : Ecologic Institute, Berlin/Vienna et al., 2011; ADEME, 2013; Lonsdale et al.(2009:19).

Les enjeux généraux :

- Les villes sont des systèmes complexes et dynamiques. Le changement climatique va interagir avec les problèmes urbains actuels:
  - o certains problèmes actuels vont s'aggraver;
  - o de nouveaux problèmes vont apparaître.
- La vulnérabilité au changement climatique se concentre dans les villes.
- Les stratégies d'adaptation au changement climatique en milieu urbain doivent s'intégrer et s'appuyer sur les calendriers et programmes sectoriels en place ;
- Les nouveaux problèmes ne se règlent pas avec de vieilles solutions. L'adaptation exige de l'innovation, de l'apprentissage et de nouvelles structures de gouvernance.

Les barrières :

Principaux freins relevés qui conditionnent la mise en œuvre de l'adaptation en milieu urbain :

- La complexité et l'incertitude, notamment en raison des interactions complexes entre les vulnérabilités que présente le milieu urbain ;
- Inexistence de mesures panacées : l'adaptation est une panoplie de stratégies, combinant des réponses institutionnelles, technologiques et infrastructurelles ;
- Manque de données locales, régionales ou nationales ;
- Données scientifiques inaccessibles aux non spécialistes, doivent s'ajuster aux publics ;



- Priorité politique est à la réduction d'émissions de GES ;
- Malaise à l'idée de nourrir les peurs sans apporter de solutions pratiques ;
- Nécessité d'apprendre et d'expérimenter : crédits affectés à l'innovation inexistantes ;
- Mémoire collective éphémère (canicules, inondations).

Les leviers :

Principaux facteurs de succès conditionnant une planification réussie de l'adaptation urbaine :

- Besoin de leadership, de travail de groupe, de formes efficaces de transfert ou d'échange des connaissances et de recherches intégrées ;
- Existence de perspectives intéressantes : une renaissance de l'urbanisme et de la gestion urbaine pourrait permettre de créer des villes résilientes et durables ;
- Mettre en œuvre une approche échelonnée et itérative pour des progrès rapides tout en amenant les changements de paradigme nécessaires dans la gestion urbaine ;
- Associer un large éventail d'acteurs à la conception, la formulation et la mise en œuvre des stratégies d'adaptation urbaine ;
- Développer les informations et les connaissances ;
- Nécessité d'outils et de guides appropriés aux enjeux locaux.

La question du risque et de l'incertitude :

- les autorités s'interrogent sur la façon d'aborder l'adaptation, problématique nouvelle ;
- Les villes doivent procéder à des arbitrages entre priorités concurrentes ;
- L'adaptation présente des caractéristiques qui rendent leur tâche difficile :
  - o L'adaptation est un processus dont le terme ultime n'est pas fixé : les décideurs hésitent à prendre des engagements ;
  - o Difficulté de joindre les complexités et les incertitudes associées au changement climatique et l'implication nécessaire des acteurs, souvent non spécialiste ;
  - o Difficulté de comprendre le comportement futur des villes ;
  - o L'adaptation suppose une bonne compréhension des scénarios futurs possibles tout en intégrant l'incertitude inhérente aux modélisations climatiques ;
  - o La prise de conscience des risques et des vulnérabilités joue un rôle déterminant dans la volonté d'adaptation des acteurs urbains ;
  - o L'adaptation peut représenter l'aveu d'un échec des stratégies d'atténuation.

## 2.2.2 L'adaptation en milieu urbain : focus au niveau français

Source : ONERC, 2010.

*« L'étude de l'adaptation dans les villes françaises et internationales fait ressortir l'existence d'un certain nombre de leviers et de barrières à sa mise en œuvre qu'il est important de connaître, utiliser ou contourner pour mettre en place une stratégie d'adaptation efficace. Le dépassement des barrières et l'optimisation des leviers à l'adaptation apparaissent comme un enjeu principal dans les villes françaises, et toutes les échelles doivent y être impliquées.*

*On constate ainsi que les initiatives d'adaptation sont toutes liées à la présence de l'une au moins des quatre situations suivantes :*

- appartenance à un réseau,
- vulnérabilité démontrée par des événements climatiques passés,
- proximité avec un autre territoire qui s'adapte,
- présence d'un élu engagé dans le développement durable.

*Au contraire, de nombreuses barrières informationnelles (poids des incertitudes, manque d'exemple), financières, techniques (manque de compétences sur le sujet), cognitives (perception des risques), normatives et institutionnelles (partage des compétences sur un même territoire, propension au statu quo) peuvent expliquer le faible nombre d'initiatives en matière d'adaptation.*

*L'identification, la compréhension et la prise en compte de ces barrières est une première étape pour optimiser la mise en œuvre de l'adaptation dans les collectivités territoriales. Le fait que ces barrières soient communes à l'ensemble des villes et que leur contournement soit relativement lourd et coûteux pousse à une action au niveau national. »*

## 2.3 Assise théorique et conceptuelle

Source : Simonet, 2015.



Il existe une pléthore de définitions de l'adaptation aux changements climatiques, parmi lesquelles celles issues des publications du Groupe intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat (GIEC). Toutefois, la compréhension de l'adaptation a évolué depuis sa reconnaissance initiale comme une réponse aux changements climatiques dans les années 1990. Les premières définitions de l'adaptation du GIEC furent basées sur l'ajustement des systèmes aux impacts climatiques, issues des travaux sur la gestion des catastrophes naturelles. L'influence de cette posture, présente dès le second rapport (1995), fut manifeste : plus de 70 % des articles de la littérature scientifique spécialisée mettent en avant cette dimension dès lors que l'adaptation est traitée. Aujourd'hui, c'est également l'idée de protection et d'ajustement aux aléas météorologiques qui prime dans la majorité des politiques publiques climatiques, bien que la confusion règne dès lors que les acteurs territoriaux sont interrogés sur une définition plus précise de ce que représente une « adaptation aux changements climatiques ». Parallèlement à cette tendance, ces dernières années ont vu s'accroître le spectre interprétatif de ce que sous-entend l'adaptation dans un contexte de changements climatiques. De cet exercice, la dimension « processus » émerge des réflexions, à travers notamment le concept de « transformation ».

Le parti pris de ce projet de recherche est de prendre les trois définitions de l'adaptation décrites dans le dernier rapport du GIEC (2014) : la définition générale et les sous-définitions « adaptation incrémentale » et « adaptation transformationnelle », cette dernière se dessinant comme la plus pertinente face aux enjeux complexes engendrés par les changements climatiques, et notamment pour les milieux urbains (tableau 3). Néanmoins, comme le fait remarquer le GIEC, l'adaptation est une notion qui évolue au fil des connaissances sur les changements climatiques et des réflexions scientifiques en général. De ce fait, face à la question de l'intérêt de préciser la définition de l'adaptation, il est nécessaire de garder en tête la rapidité observée des changements climatiques et son inévitable prise en compte dans les délibérations et décisions à toutes échelles d'organisation, de la communauté au parlement. De ce fait, une définition de l'adaptation permet d'établir un cadre de travail pour discuter des manières d'aborder les nouveaux défis et d'en préciser leurs portées, à défaut de prétendre répondre à toutes ces questions.

#### **Adaptation**

*The process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities. In some natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects.*

#### **Incremental adaptation**

*Adaptation actions where the central aim is to maintain the essence and integrity of a system or process at a given scale.*

#### **Transformational adaptation**

*Adaptation that changes the fundamental attributes of a system in response to climate and its effects.*

---

#### **Adaptation**

*Processus d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Dans les systèmes humains, l'adaptation cherche à modérer ou éviter les effets préjudiciables, ou encore à exploiter les opportunités et les possibilités avantageuses. Dans certains systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'ajustement à de futures conditions climatiques et à leurs conséquences.*

#### **Adaptation incrémentale :**

*Mesures d'adaptation ayant pour objectif principal le maintien de la nature et de l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée.*

#### **Adaptation transformationnelle :**

*Adaptation qui change les éléments fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses effets.*

**Tableau 3.** Trois définitions de l'adaptation (parmi les 23 présentes) du glossaire du 5<sup>e</sup> rapport du GIEC (2014), originales (partie du haut) et traduites en français (par l'auteur).



### 3. Démarche générale d'investigation scientifique

#### 3.1 Une démarche collective en cinq étapes

La démarche de recherche du projet de recherche ABSTRACT-courba fut basée sur une démarche de co-construction avec les représentants des partenaires institutionnels (financeurs et collaborateurs) et avec les chargés de mission PCET des collectivités territoriales choisies.

Le projet s'est principalement appuyé sur une enquête sociologique de terrain auprès de dix collectivités territoriales françaises invitées à participer à l'étude. Les informations recueillies sur le terrain selon la démarche souscrivant à une approche inductive s'inspirant de la Grounded Theory<sup>i</sup> furent complétées par une analyse des actions relevant de l'adaptation (appelées comme telles ou non) inscrites dans les PCET des cas d'études.

Cinq étapes principales jalonnent la démarche de recherche :

##### Étape 1 - Sélection des cas d'études et étude bibliographique- (janvier à mars 2014)

*Élaboration de la méthodologie pour sélectionner les collectivités territoriales et état de l'art sur les barrières et les leviers à l'implantation de stratégies d'adaptation.*

##### Étape 2 – Préparation du terrain – (mars à juillet 2014/décembre pour les COM)

*Élaboration du guide d'entretien et de la méthode du Focus Group, prise de contact avec les collectivités et élaboration d'un plan de travail ajusté à chaque collectivité.*

##### Étape 3 – Terrain – (octobre 2014 à avril 2015)

*Récolte de données (entretiens semi-dirigés enregistrés d'1h) auprès d'acteurs ciblés.*

##### Étape 4 – Analyse des données - (mai à septembre 2015)

*Retranscription en verbatim des enregistrements (par un prestataire), analyse et interprétation des résultats. Confrontation à la littérature issue de projets similaires.*

##### Étape 5 – Restitution et valorisation des résultats - (octobre à décembre 2015)

*Valorisation des résultats (journée d'échanges, livrables, articles, conférences).*

#### 3.2 Étape 1 – Sélection des cas d'études

La sélection des six<sup>4</sup> collectivités territoriales de France continentale amenées à devenir les supports d'études du projet de recherche s'est faite à partir de trois critères :

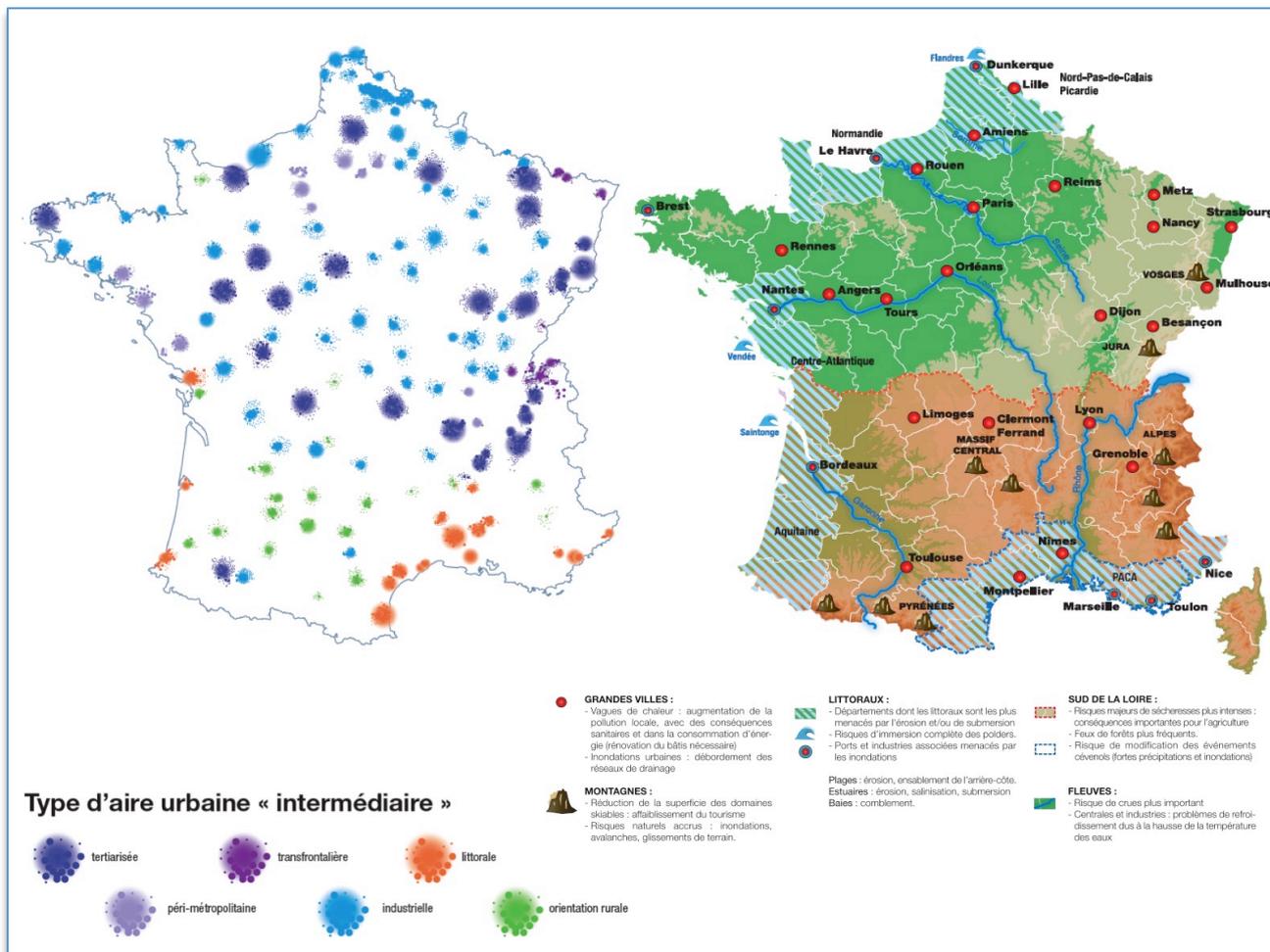
- Des collectivités engagées activement dans une **démarche PCET**, notamment sur la thématique de l'adaptation aux changements climatiques et sur le constat partagé de vulnérabilités locales face aux impacts des changements climatiques.
  - o Indicateur : furent retenues les collectivités engagées dans l'étape de mise en œuvre de leur PCET et comportant un volet adaptation en se basant sur les données du Centre de ressources<sup>5</sup> PCET de l'ADEME ;
- Des collectivités de **tailles « moyennes »**, c'est à dire aux ressources (financières, humaines, expertise) limitées et à la taille démographique minimale de 50.000 habitants (seuil de l'obligation réglementaire d'élaborer un PCET) ;
  - o Indicateur : étant donnée la complexité des définitions de « ville moyenne », la notion de « ville intermédiaire »<sup>ii</sup> fut retenue en se basant sur le projet Territoires 2040 de la DATAR et ses cartes ;
- des collectivités territoriales illustrant une **diversité** d'enjeux (géographiques, environnementaux, socioéconomiques, politiques) ;
  - o Indicateur : la carte représentant les territoires affectés par les changements climatiques au cours du XXI<sup>e</sup> siècle permis de diversifier les cas d'études (**Figure 3**).

<sup>4</sup> Les quatre autres collectivités territoriales ont été choisies par l'AFD compte tenu de leur spécificité ultramarine.

<sup>5</sup> <http://www.pcet-ademe.fr/>



Une première liste de collectivités (villes et agglomérations) fut élaborée sur laquelle furent appliquée plusieurs filtres liés aux critères recherchés (taille, enjeux, engagement) afin de faire ressortir les collectivités territoriales les plus pertinentes pour le projet de recherche.



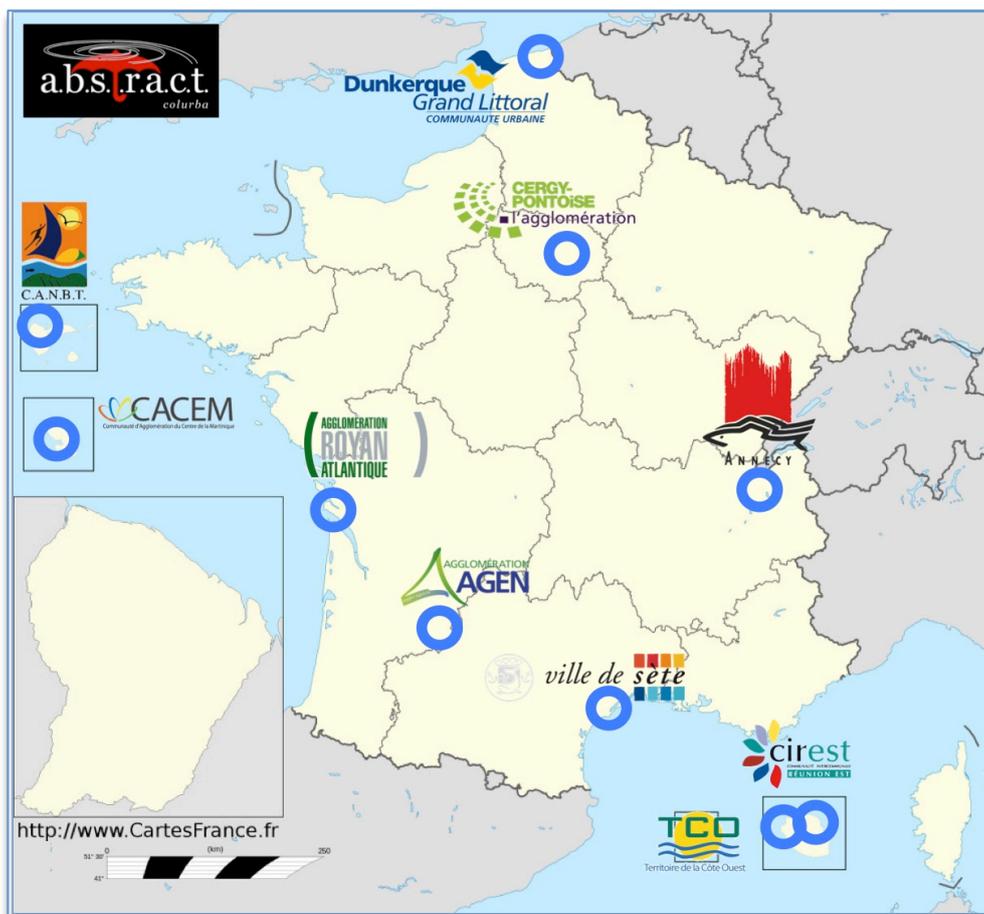
**Figure 3.** Droite : carte des villes intermédiaires ayant servi de base pour déterminer les cas d'études du projet - Source : D'après « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité », DATAR, Territoires 2040. Gauche : carte des enjeux territoriaux face aux changements climatiques ayant servi de base pour déterminer les cas d'études du projet - Source : D'après « Régions affectées par le changement climatique et exemples d'impacts directs possibles au cours du XXIe siècle », Mission Climat (2007), d'après le GIEC, Météo France, l'OCDE et le Conservatoire du Littoral<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cette carte a été remise à jour et est disponible en page 13 du livret « [Les territoires en route pour la COP21](#) »



10 collectivités (Figure 4) ont été sélectionnées pour participer au projet ABSTRACT-colurba :

- la Ville d'Annecy
- la Communauté Urbaine de Dunkerque
- la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise
- la Ville de Sète
- la Communauté d'Agglomération de Royan Atlantique
- la Communauté Intercommunale Réunion Est
- la Communauté d'Agglomération Territoire de la Côte Ouest
- la Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre<sup>7</sup>
- la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique
- la Communauté d'Agglomération d'Agen.



**Figure 4.** Carte des collectivités étudiées dans le projet ABSTRACT-colurba

<sup>7</sup> Sur suggestion de l'AFD, la Communauté d'Agglomération du Nord Basse Terre (CANBT) est nommée « collectivité participante » et non « cas d'études » du fait de la moindre quantité d'informations recueillies (seules deux personnes ont pu être interrogées) à comparer des autres collectivités étudiées et donc du biais apporté dans les tendances et résultats. Le matériel recueilli est mobilisé pour consolider les informations convergentes trouvées dans les autres cas d'études, notamment ultra-marins (CIREST, TCO, CACEM).



### 3.3 Étape 2 – Élaboration du guide d'entretien

Les informations de terrain à recueillir ont été regroupées en trois thématiques :

- Saisir les mécanismes de décision en amont du PCET :
  - o Comprendre les origines et les conditions d'émergence du PCET local ;
  - o Cerner l'argumentaire déployé pour justifier la mise à l'agenda du PCET ;
- Décrire la mise en œuvre d'actions relevant de l'adaptation et inscrites dans le PCET :
  - o Déceler les liens entre PCET et les autres politiques publiques locales ;
  - o Décrypter les conditions de mise en place d'actions d'adaptation ;
- Comprendre les dynamiques institutionnelles liées à la mise en place du PCET ;
- Cerner la représentation sociale de l'adaptation aux changements climatiques :
  - o La gestion des incertitudes dans les moteurs de décision ;
  - o La représentation et l'interprétation des risques et des enjeux climatiques ;
  - o La définition de l'expression « adaptation aux changements climatiques ».

Le guide d'entretien final comporte quatre rubriques : Mise à l'agenda ; Élaboration du PCET ; Mise en œuvre et Interprétation de l'adaptation (Annexe 5).

### 3.4 Étape 3 – Préparation et bilan de terrain

Le choix des semaines d'investigation et l'organisation pratique ont été effectués avec les chargés de mission PCET, tout comme les listes d'acteurs à interroger avec les critères suivants :

- diversité thématique professionnelle (aménagement, espaces verts ; transports) ;
- diversité organisationnelle (chargé de mission ; élu ; chef de service ; technicien) ;
- diversité des genres et des tranches d'âges.

Une semaine typique d'investigation comportait cinq jours ouvrables sur le territoire du cas d'étude avec l'objectif de rencontrer entre six et dix personnes de la collectivité ayant participé à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre d'actions d'adaptation inscrites dans le PCET. Une fois sur le terrain, les entretiens ont été effectués de manière semi-dirigés à partir du guide d'entretien, ont duré une heure en moyenne et ont été enregistrés avec le consentement des interlocuteurs. L'objectif du nombre d'entretiens par collectivité fut atteint, hormis pour la CANBT. Il fut impossible de réaliser les Focus Group<sup>8</sup> à la CUD et à la CARA (PCET en révision) et à l'Agglomération d'Agen (manque de temps). À la Réunion, un seul Focus Group fut mené (similitude des acteurs). 66 entretiens furent menés pour 75 personnes (10 entretiens furent menés avec deux personnes) et 35 personnes participèrent aux Focus Group, soit 110 personnes (Figure 5).

BILAN TERRAIN 2014-2015					
Collectivité	Terrain				
	Semaine du	Entretiens (nb pers.)	Durée (totale)	Focus Group	Participants
Ville d'Annecy	20 oct. 2014	7	07:30:00	Oui	9
CU Dunkerque	3 nov. 2014	10 (13)	10:51:00	Non	0
CA Cergy-Pontoise	24 nov. 2014	9	07:04:00	Oui	4
Ville de Sète	8 déc. 2014	6	05:55:00	Oui	7
CA Royan Atlantique	19 janv. 2015	6 (7)	06:05:00	Non	0
CIREST - Réunion	2 févr. 2015	6	06:25:36	Oui	9
TCO - Réunion	9 févr. 2015	6 (8)	07:07:48	Non	0
CANBT - Guadeloupe	9 mars 2015	1 (2)	01:27:07	Non	0
CACEM - Martinique	16 mars 2015	8 (10)	08:07:36	Oui	6
Agglomération Agen	13 avr. 2015	7	06:21:56	Non	0
	Total	66 (75)	66:55:03	5	35

Figure 5. Bilan de terrain 2014-2015 du projet ABSTRACT-colurba

<sup>8</sup> Par manque de temps, les analyses des résultats des Focus Groups menés sur les différents terrains ne seront pas intégrés dans ce rapport final, mais feront l'objet de publications scientifiques ultérieures.



### 3.5 Étape 4 – Analyse des données

#### 3.5.1 L'Indice Pondéré de Représentativité (IPR)<sup>9</sup>

L'IPR est l'indice créé dans le cadre du projet ABSTRACT-colurba afin d'évaluer la représentativité des thématiques qui émergent des entretiens et de les agencer selon leur degré d'importance.

Cet indice est construit pour chaque thématique à partir de deux facteurs déterminants dans le choix des thèmes à retenir :

- Le nombre d'interlocuteurs ayant fait référence à la thématique (F1)
- Le nombre de collectivités différentes dans lesquelles au moins un interlocuteur a mentionné la thématique (F2)

L'IPR est calculé comme le produit de ces deux facteurs divisé par le nombre de collectivités retenues (10) et est compris entre 0 et 66<sup>10</sup> :

$$IPR_{(F1,F2)}=F1*F2/10$$

La prise en compte du nombre de collectivités (F2) dans le calcul permet de pondérer le nombre d'interlocuteurs. Cette pondération reflète l'hypothèse selon laquelle une idée, un constat ou une expérience issus de plusieurs sources géographiques différentes sont plus pertinents pour l'analyse que lorsqu'ils sont issus de plusieurs interlocuteurs d'une même collectivité.

Ainsi, par exemple, une sous thématique citée par 15 interlocuteurs différents provenant de 9 collectivités différentes donne un IPR de 13,5 supérieur à celui d'une thématique citée par 17 interlocuteurs différents mais dans 7 collectivités seulement (IPR (17, 7)=11,9).

Enfin, compte tenu du nombre de 10 collectivités participantes au projet de recherche, nous considérons qu'une thématique n'est pertinente à retenir que si elle a été à minima citée par 3 interlocuteurs (F1 >= 3) en tout dans au moins 3 collectivités différentes (F2 >=3). Nous ne retenons donc que des valeurs d'IPR>0,9. En deçà de ce seuil, les idées qui émergent des entretiens sont considérées comme n'étant pas suffisamment partagées pour être discutées.

L'IPR permet donc de classer l'importance de la dispersion à travers les collectivités et les interlocuteurs des idées qui ont émergé dans les différents entretiens menés. Le classement complet des thématiques selon cet indice est disponible en Annexe 6.

#### 3.5.2 Démarche méthodologique d'analyse qualitative

L'ensemble des enregistrements audio des entretiens semi-directifs a été retranscrit en verbatim. L'analyse qualitative des retranscriptions fut effectuée par grille d'interprétation divisée selon les catégories thématiques du guide d'entretien. Un IPR fut attribué à chaque thématique qui a émergé des énoncés discursifs. Les thématiques pertinentes, c'est à dire celles à l'IPR suffisant pour accréditer les éléments de discussion, fut reprises dans un format textuel, constituant les différents paragraphes de la section suivante. Ainsi, le texte de chaque thématique correspond à un condensé des idées véhiculées et des éléments constituant les énoncés discursifs des interlocuteurs. Une matrice générale thématique synthétisant le classement de l'ensemble des thématiques réparties selon l'ensemble des interlocuteurs des dix collectivités analysées fut constituée pour des fins d'analyse quantitatives (Annexe 7).

<sup>9</sup> Cette section a été élaborée avec l'aide précieuse de Vivian Depoues, Hadrien Hainault (I4CE) et Aude Bodiguel (ADEME).

<sup>10</sup> 66 correspond au produit du nombre total d'entretiens (66) par le nombre total de collectivités étudiées (10).



## PARTIE II : RÉSULTATS

### Présentation et structure de la partie II

Cette partie regroupe les principaux résultats de recherche<sup>11</sup> et débute par un premier chapitre portant sur l'analyse des PCET. Les chapitres 2 à 5 présentent les résultats à dire d'acteurs, fruits de l'analyse des entretiens menés sur le terrain, et sont divisés en sections au format similaire constitué d'une partie puis d'une thématique abordée. Le texte de chaque section regroupe les idées d'une même thématique qui a émergé des verbatim d'entretiens, illustré par trois extraits de trois collectivités différentes, s'assurant au mieux que l'une d'elles soit ultramarine<sup>12</sup>. Chaque thématique abordée est accompagnée de son Indice Pondéré de Représentativité (IPR)<sup>13</sup> afin de permettre au lecteur de mesurer son importance par rapport aux autres. Au sein d'une partie, les thématiques sont classées selon l'importance décroissante de leur IPR. Enfin, un « Point clé » résume l'idée majeure qui se dégage de la thématique (Figure 6).

**Titre de la partie**

**Titre de la thématique**

**IPR : XX.X [nombre d'extraits différents (nombre de collectivités différentes)]**

**Point clé : résumé des idées principales de la thématique.**

Texte regroupant les idées contenues dans les verbatim d'entretiens.

---

*Verbatim choisi 1 issu de la collectivité A. EXY (numéro de l'entretien)*

---

*Verbatim choisi 2 issu de la collectivité B. EXY*

---

*Verbatim choisi 3 issu de la collectivité C. EXY*

**Figure 6.** Format utilisé pour présenter les thématiques qui se dégagent des entretiens.

Concernant les chapitres, le premier présente les résultats de l'analyse des PCET des collectivités étudiées. L'objectif de cette étape est d'analyser de manière exhaustive les intitulés de l'ensemble des actions présentées dans les dix plans d'action puis de mettre le focus sur ceux portant nommément la terminologie « adaptation ». Dans un second temps, il s'agissait de repérer les actions qui peuvent s'apparenter à des actions d'adaptation sans en employer le terme. Enfin, une comparaison entre les différentes terminologies employées dans les dix PCET fut établie via la méthode des nuages de mots afin de démêler les actions nommément qualifiées d' « adaptation » d'autres terminologies.

Le deuxième chapitre de cette partie s'intéresse à l'interprétation que les acteurs se font de l'adaptation aux changements climatiques, tant concernant sa définition que des idées ou des actions de terrain qu'ils y associent. Pour ce faire, il leur a été demandé de définir l'adaptation aux changements climatiques, d'exprimer le ressenti en termes de résignation ou d'opportunité qu'elle leur inspirait et de décrire la représentation imagée qu'ils pouvaient y associer. Ce chapitre constitue une base de compréhension nécessaire pour le reste du document.

Le troisième chapitre s'attache à mieux cerner les origines de l'émergence de la politique climatique menée à l'échelle locale, les raisons qui ont poussé les collectivités à élaborer un PCET et la place réservée aux stratégies d'adaptation. Les enjeux climatiques et interreliés (sociaux, économiques et environnementaux) perçus par les répondants sont abordés pour chaque collectivité tout comme le portrait des responsables des PCET étudiées.

Le quatrième chapitre rassemble les thématiques en lien avec le PCET lui-même, son élaboration, la teneur de ses actions, son adéquation avec les autres politiques menées à l'échelle de la collectivité, son animation ou encore ses limites, à travers la perspective adaptation.

Le cinquième chapitre traite des barrières liées à la mise en œuvre du PCET, et plus généralement de l'action publique menée à l'échelle locale en matière climatique et environnementale. L'analyse est effectuée

<sup>11</sup> La suite des résultats de recherche, complémentaires à ceux présentés dans ce rapport final, est disponible en Annexe.

<sup>12</sup> Les pré-résultats ayant montré que les collectivités ultramarines ne présentent qu'à de rares exceptions des spécificités et que leurs similitudes avec les autres collectivités demeurent par moments un peu plus exacerbé, il est apparu pertinent de sélectionner un extrait ultramarin à chaque trio de citations.

<sup>13</sup> Voir Partie I, section 3.5.1 L'Indice Pondéré de Représentativité (IPR).



selon l'échelle de gouvernance territoriale, en partant de l'État jusqu'à la collectivité. Ce format est également appliqué pour le sixième chapitre qui traite des leviers favorisant la mise en œuvre de ces mêmes actions. Le focus principal est mis sur les stratégies d'adaptation aux changements climatiques. Enfin, la partie II se termine par une conclusion rassemblant les points importants relevés dans chacun des chapitres.

## 1. La place de l'adaptation dans les PCET étudiés

### 1.1 Des PCET contrastés

**Point clé :** l'action publique territoriale menée en matière d'adaptation ne se réduit pas aux actions inscrites sous une terminologie particulière : une action relève de l'adaptation selon l'interprétation de la collectivité.

Des dix PCET étudiés dans le cadre de ce projet de recherche, seuls quatre comportent un volet nommément appelé « adaptation ». Deux autres PCET présentent un volet qui suggère des actions visant à réduire la vulnérabilité de leurs territoires et/ou populations face aux impacts des changements climatiques : « Suivre et anticiper les évolutions climatiques » (CU Dunkerque) et « Gestion des risques naturels » (CIREST) (Tableau 3).

Collectivité	Nombre d'actions (inscrites dans le PCET)	Volet « adaptation » (ou intitulé similaire)
Ville d'Annecy	39	oui
CU Dunkerque	173	<i>Suivre et anticiper les évolutions climatiques</i>
CA Cergy-Pontoise	71	non
Ville de Sète	115	oui
CA Royan Atlantique	41	oui
CIREST	25	<i>Gestion des risques naturels</i>
TCO	35	oui
CANBT	24	non
CACEM	26	non
Agen Agglomération	114	non

**Tableau 3.** Comparaison des PCET des collectivités étudiées en termes de nombres d'actions et de présence de volet intitulé « adaptation » ou de volet à l'intitulé similaire.

Le nuage de mots élaboré à partir de l'ensemble des intitulés des actions des PCET étudiés révèle une sur-représentation terminologique mettant en valeur des termes similaires révélant les enjeux de l'énergie (« énergie », « énergétique », « renouvelables »), du développement durable (« développement », « durable »), de l'aménagement (« territoire », « bâtiments », « urbanisme ») et des transports (« transports », « déplacements », « mobilité »). Ce rapide coup d'œil permet de voir que les termes « adaptation », « risques » ou « vulnérabilités », termes généralement associés à la gestion des risques climatiques, n'apparaissent pas parmi les termes les plus employés.



Figure 7. Nuages de mots<sup>iii</sup> des intitulés d'actions inscrites de l'ensemble des 10 collectivités analysées dans le cadre du projet ABSTRACT-colurba (effectué par Wordle).

## 1.2 Démêler les actions « d'adaptation » des autres actions

### 1.2.1 Les PCET comportant des volets consacrés à l'adaptation et intitulés comme tels

Des dix PCET étudiés, seuls ceux des deux communes étudiées (Ville d'Annecy et Ville de Sète) et ceux de deux intercommunalités (CA Royan Atlantique et TCO-Réunion) proposent un volet nommé consacré à l'adaptation aux changements climatiques (Figure 8) :

- Le PCET de la Ville d'Annecy propose un volet intitulé « *Adaptation au changement climatique* » décliné en six actions ;
- Le PCET de la Ville de Sète propose un volet intitulé « *Vulnérabilité et adaptation du territoire* » décliné en trois axes et 15 actions ;
- Le PCET de la CA Royan Atlantique comporte l'Enjeu 4.2 intitulé « *Anticiper les impacts du changement climatique et adapter le territoire* » décliné en deux actions ;
- Le PCET du TCO comporte un objectif stratégique « *Adapter le territoire aux changements climatiques* » décliné en deux actions.





### 1.2.2 Les autres actions comportant la racine « adapt\* »

Plusieurs actions inscrites dans les PCET étudiés incluent la racine « adapt\* » dans leur intitulé. Cependant, la plupart d'entre elles l'emploient dans le sens commun du terme et ne sont pas rattachées à des volets consacrés au sens conceptuel de l'adaptation aux changements climatiques (Figure 10) :

- Le PCET de la CU de Dunkerque comporte deux actions ;
- Le PCET de Cergy Agglomération comporte deux actions et un intitulé d'axe ;
- Le PCET de la Ville de Sète comporte deux actions ;
- Le PCET de la CIREST comporte deux actions ;
- Le PCET du TCO comporte une action ;
- Le PCET de la CACEM comporte une action et un intitulé d'axe ;
- Le PCET de Agen Agglomération comporte quatre actions.

Actions des PCET comportant la terminologie "adapt*"
<b>CU Dunkerque</b>
Etude de gisement des énergies fatales sur l'agglomération et des techniques existantes et émergentes adaptables au contexte dunkerquois Mettre en place un outil d'évaluation de l'empreinte écologique des habitants adapté au territoire dunkerquois et téléchargeable sur le site de la CUD
<b>Agglomération Cergy-Pontoise</b>
• Action 28 : Adapter l'éclairage public aux usages et aux enjeux environnementaux • <b>Consolider la démarche Bilan Carbone (volet « Patrimoine et Services ») et mettre en oeuvre un plan d'actions adapté aux enjeux Energie/Climat</b> • Action 66 : Mettre en place un accueil adapté aux malentendants et malvoyants dans les équipements publics
<b>Ville de Sète</b>
Prévoir kits de sensibilisation adaptés à des groupes de socioprofessionnels : pêcheurs, conchyliculteurs, métiers du bâtiments... Au niveau du quartier, limiter la surconsommation et amener le citoyen à devenir acteur d'une chaîne globale et à s'adapter
<b>CIREST</b>
Action 2 : S'assurer que la densification prévue au SCOT soit indissociable d'une desserte en TC adaptée Action 18 : Sécuriser (adapter et aménager) les parcours touristiques (sentiers, sites) et en pérenniser l'entretien
<b>TCO</b>
4.2 - Intégrer l'adaptation au changement climatique dans les documents d'urbanisme et d'aménagement
<b>CACEM</b>
Mob-3.1 - Développer les infrastructures des transports collectifs et des modes actifs, adaptées aux besoins des usagers <b>Axe 3 - Inciter à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments en mobilisant des dispositifs de soutien et de financement adaptés</b>
<b>Agglomération d'Agen</b>
Action C.3 : Mettre en place un suivi de notre consommation énergétique grâce à un logiciel adapté Action E.4 : Mettre en place un suivi de nos consommations énergétiques grâce à un logiciel adapté Action K.11 : Promouvoir la mobilité durable et les transports en commun grâce à une communication adaptée et en s'appuyant sur les relais d'opinion Action P.1 : Faire évoluer le régime de subvention aux bailleurs sociaux pour la rénovation ou la construction de logement et adapter l'éco-conditionnalité des aides à la RT2012

Figure 10. Intitulés d'actions comportant la racine terminologique « adapt\* » dans les PCET étudiés.

### 1.2.3 L'adaptation, intégrée dans la gestion des risques, l'anticipation ou la protection

Plusieurs axes, volets ou actions des dix PCET étudiés sont inscrits sous différents intitulés pouvant évoquer des actions d'adaptation aux changements climatiques selon la perspective qu'on lui donne (Figure 11) tels que :

- Le volet « Suivre et anticiper les évolutions climatiques », décliné en quatre axes et 13 actions, du PCET de la CU de Dunkerque ;
- L'axe « Protéger notre patrimoine naturel et valoriser la biodiversité locale », décliné en six actions, du PCET de Cergy Agglomération ;
- Les deux axes intitulés « Gestion des risques naturels » et « Gestion des ressources en eau, assainissement et risque santé », déclinés respectivement en cinq et trois actions, du PCET de la CIREST.



Actions des PCET relatives à l'anticipation des évolutions, à la réduction de la vulnérabilité et à la gestion des risques
<p>CU de Dunkerque</p> <p><b>Suivre et anticiper les évolutions climatiques</b>  <b>Gérer les risques d'inondations et travailler à la réduction des effets potentiels</b>                      Réaliser un schéma de gestion des eaux pluviales afin d'exclure à terme toute intrusion d'eaux pluviales dans les réseaux d'eaux usées                      Hiérarchiser et programmer les investissements CUD pour augmenter les capacités de stockage des eaux pluviales dans les canaux et waterings                      Identifier les points vulnérables des réseaux et mettre en oeuvre des solutions de gestion                      Participer activement aux études engagées par l'Etat sur la mise hors d'eau à long terme du secteur des polders</p> <p><b>Réduire la vulnérabilité du bâti aux inondations</b>                      Cartographie des zones inondables                      Diffusion de l'information et sensibilisation de la population                      Définir des règles ou des préconisations d'urbanisme                      Sensibiliser les professionnels du bâtiment (CCI, CMA...)                      Mise en place d'un programme d'intérêt général et de subvention (ANAH, CUD...) pour aider les travaux de mise en conformité des habitations sur les questions relatives aux risques naturels</p> <p><b>Anticipation des conséquences sanitaires du changement climatique sur le dunkerquois (épisodes climatiques extrêmes)</b>                      Construire des scénarii épidémiologiques et de santé publique pour mieux évaluer les types de pathologies qui apparaîtraient sur le territoire ou seraient aggravées du fait du changement climatique                      Créer un observatoire « santé – environnement »                      Informer les populations vulnérables (personnes âgées, enfants, personnes souffrant de maladie chronique) quant aux risques climatiques                      Eduquer la population sur les conduites à tenir en cas d'épisodes climatiques extrême</p>
<p>Agglomération Cergy-Pontoise</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protéger notre patrimoine naturel et valoriser la biodiversité locale</li> <li>• Action 29 : Aménager les berges de l'Oise</li> <li>• Action 30 : Valoriser les coteaux boisés, gérer durablement les forêts</li> <li>• Action 31 : Elaborer un document cadre sur les espaces et les activités agricoles</li> <li>• Action 32 : Créer un Observatoire des pratiques sociales des espaces publics</li> <li>• Action 33 : Elaborer un plan de prévention des risques et nuisances</li> <li>• Action 34 : Créer un Observatoire de la biodiversité</li> </ul>
<p>CIREST</p> <p><b>Axe 4 : Gestion des risques naturels</b>                      Action 15 : Mettre en place des protections mécaniques contre les chutes de pierre                      Action 16 : Mettre en place un groupe de réflexion pour améliorer l'efficacité de la gestion de crise communale et proposer des actions complémentaires                      Action 17 : Informer toute l'année les touristes sur les risques liés aux aléas climatiques                      Action 18 : Sécuriser (adapter et aménager) les parcours touristiques (sentiers, sites) et en pérenniser l'entretien                      Action 19 : Viser l'autonomie énergétique dans le cirque de Salazie</p> <p><b>Axe 5 : Gestion des ressources en eau, assainissement et risque santé</b>                      Action 20 : Intégrer aux mises à jour du SAGE EST la problématique du changement climatique tant au niveau des enjeux que des actions, y compris au niveau des modes d'assainissement                      Action 21 : Sensibiliser les communes sur le choix du mode d'assainissement à préconiser en fonction de chaque secteur du territoire                      Action 22 : Etudier la mise en place d'une Police de l'Environnement intercommunale (Brigade Verte)</p>

Figure 11. Actions s'inscrivant dans des axes ou volets « gestion du risque », « anticipation » ou « protection » dans les PCET étudiés.

### 1.2.4 L'adaptation, cachée sous d'autres terminologies ?

Certaines collectivités semblent avoir choisi d'inscrire des actions dans un volet intitulé « adaptation » alors que d'autres collectivités semblent avoir choisi d'inscrire des actions similaires dans un volet intitulé sous une terminologie différente. Le [tableau 4](#) (résumé de l'[Annexe 12](#)) permet de mieux rendre compte que les choix d'inscrire telle ou telle action dans un volet intitulé ou pas « adaptation » dépend des collectivités et non de l'action proprement dite. La colonne centrale liste les 25 actions des volets nommément intitulés d'adaptation aux changements climatiques des quatre collectivités correspondantes (Ville d'Annecy, Ville de Sète, CA Royan Atlantique et TCO). La colonne de droite liste les termes des actions inscrites dans les six autres collectivités qui sont similaires à la terminologie employée dans les intitulés des actions de la colonne de gauche.



Collectivité	Intitulés des actions du volet Adaptation	Terminologie employée
Ville d'Annecy	N°ADAP-1 Améliorer l'information sur les connaissances scientifiques des variations climatiques	-
	N°ADAP-2 Organiser un concours «Annecy +3°C»	-
	N°ADAP-3 Garantir un service de santé de proximité pour les personnes fragiles	Santé; vulnérable; épisodes climatiques extrêmes
	N°ADAP-4 Développer la présence de la nature en Ville	Nature; jardins; végétalisé; biodiversité; faune-flore; espaces verts; forêts; plantes
	N°ADAP-5 Lutter contre la précarité énergétique	Précarité énergétique; public fragilisé
	N°ADAP-6 Créer un groupe d'acteurs du tourisme pour sensibiliser les hôteliers et professionnels au changement climatique	Sensibilis*
Ville de Sète Conchyliculture, pêche et biodiversité	- Mise en œuvre d'une trame verte et bleue avec stratégie « sans regret » - Création d'un observatoire de la biodiversité (suivi espèces invasives, évolution écosystèmes, atlas biodiversité) - Diversification des produits de l'étang et de la mer (structures de production, valorisation paniers, valorisation) - Création d'un atelier permanent d'adaptation au changement climatique du bassin de Thau - Étude locale de l'évolution du climat	Vulnérab*
Risques canicule	- Mieux informer sur les bonnes pratiques de ventilation des logements - Favoriser l'écoulement des vents pour plus de fraîcheur à l'échelle du quartier - Privilégier les matériaux et couleurs en limitant flots de chaleur et en prenant en compte inertie bâtiment - Privilégier les plantes adaptées pour parcs, jardins et plantations - Favoriser la récupération eaux pluviales et fontaines (mais économiser eau) - Développer la culture du risque concernant la canicule	Risques
Risques submersion	- Prise en compte du plan de prévention des risques inondation (PPRI) dans le plan local d'urbanisme - Adaptation des activités économiques - Développer la culture du risque concernant la submersion : intégration dans le PCS et DICRIM - Développer des exercices de simulation de submersion	Inonda*
CA Royan Atlantique	Thème n°4: Urbanisme et aménagement du territoire Enjeu 4.2 - Anticiper les impacts du changement climatique et adapter le territoire Action 421 - En lien étroit avec l'expertise locale, analyse les impacts potentiels du territoire face au CC Action 422 - Anticiper les impacts du CC à travers l'intégration d'une stratégie d'adaptation dans les documents d'urbanisme, notamment dans le SCoT	Anticiper Urbanisme; Aménagement; Plan local d'urbanisme
TCO	Adapter le territoire aux changements climatiques 4.4 - Sécuriser les lieux vulnérables afin de protéger la population 4.5 - Favoriser l'expérimentation de solutions d'adaptation du territoire aux changements climatiques	-

**Tableau 4.** Récapitulatif des actions inscrites dans les PCET des quatre collectivités présentant des volets « adaptation » et les actions équivalentes inscrites sous une autre terminologie dans les PCET des six autres collectivités.

### 1.2.5 Des actions d'adaptation ?

L'analyse approfondie des dix PCET choisis révèle que plusieurs actions peuvent être assimilées à des actions d'adaptation sans être intitulées comme telles ni avoir de racine terminologique en lien avec « adapt\* » et sans être intégrées dans des volets se rapprochant de la gestion du risque, de l'anticipation ou de la protection. De ce fait, leur nombre varie en fonction de l'interprétation que l'on donne à l'intitulé de l'action et à l'adaptation (Tableau 5).



Cas d'étude	Volet ou axe de l'action	Intitulé de l'action <sup>14</sup>
Ville d'Annecy	Urbanisme et aménagement	N°URBA-3 Expérimenter de nouvelles façons de construire et d'habiter
CU Dunkerque	Intégrer la problématique climatique dans la planification urbaine et les stratégies sectorielles	Mise en place d'un schéma de gestion des eaux pluviales
	Développer une éco-filière isolation des bâtiments et énergies renouvelables	Accompagner la structuration d'une filière locale agréée de mise en œuvre de toitures végétalisées
	Mettre en œuvre un suivi faunistique pour évaluer les impacts du changement climatique sur la biodiversité	Établir un protocole de suivi de la biodiversité (bio-indicateur)
Cergy Agglomération	Mieux gérer les ressources	Action 26 : Mettre en place un plan de gestion des bassins d'eaux pluviales
Agen Agglomération	H. Optimiser et sécuriser la ressource en eau	Action H.6 : Sensibiliser et promouvoir la récupération d'eau de pluie
	H. Optimiser et sécuriser la ressource en eau	Action H.7 : Suivre les conclusions de l'étude prospective Garonne2050 et élaborer un plan d'action adéquate afin de sécuriser la ressource en eau
CACEM	Axe 2 – Promouvoir la conception de bâtiments efficaces en agissant sur les équipements, l'enveloppe et l'organisation de l'espace	Bat-2.3 - Renforcer les dispositions énergie-climat dans l'urbanisme opérationnel et réglementaire

**Tableau 5.** Exemples d'actions inscrites dans les PCET des dix collectivités pouvant être associées à des stratégies d'adaptation aux changements climatiques sans être intitulées comme telles ou inscrites dans des volets « adaptation ».

### 1.3 Synthèse du chapitre 1 : quelles terminologie relèvent d'actions d'adaptation ?

L'analyse des dix documents de PCET des collectivités sélectionnées confirme la priorité donnée au thème de l'énergie et le peu de place donnée à l'adaptation. En effet, la terminologie employée dans les intitulés des actions inscrites dans les PCET laisse penser que l'adaptation aux changements climatiques est traitée par les collectivités comme un enjeu marginal. Toutefois, l'analyse approfondie révèle que le terme « adaptation au(x) changement(s) climatique(s) » est employé de manière variable. Tout d'abord, alors que certaines actions sont intitulées ou s'inscrivent dans des volets mentionnant explicitement le terme « adaptation », d'autres actions sont inscrites sous une terminologie associée à la « gestion du risque », l'« anticipation » ou la « protection du territoire ». Ensuite, dans certains PCET, plusieurs actions ne sont inscrites dans aucun de ces deux cas, tout en utilisant une terminologie similaire. Ainsi, une action relève de l'« adaptation » selon l'interprétation de la collectivité.

Une des origines de cette variabilité interprétative réside dans le manque de précision sur la notion d'adaptation aux changements climatiques. Cela est également dû au fait que les changements climatiques s'intègrent dans une problématique plus vaste de changements globaux et de durabilité qui touche aussi bien l'urbanisme, les transports, la gestion des risques naturels ou encore la biodiversité. Dès lors, cette transversalité se retrouve dans les actions se réclamant d'adaptation aux changements climatiques, lesquelles ne se réduisent pas à une seule thématique ou à un unique secteur. De ce fait, l'action publique menée en matière d'adaptation aux changements climatiques par une collectivité ne peut se réduire aux actions inscrites dans son PCET sous la dénomination « adaptation ». Tout comme la difficulté d'aborder l'adaptation au sein d'un atelier unique lors de l'élaboration du PCET, l'action publique menée en matière d'adaptation se révèle de manière « silencieuse » à travers d'autres terminologies dans l'ensemble de la politique climatique.

<sup>14</sup> Nommée comme telle dans le PCET de la collectivité correspondante.



La recherche menée montre que les PCET élaborés par les communes (la Ville d'Annecy et la Ville de Sète) comportent des volets nommément consacrés à l'adaptation aux changements climatiques, contrairement aux intercommunalités où seules deux des huit étudiées en présentent un. En effet, les analyses montrent que les communes intègrent plus facilement la gestion des risques (naturels, côtiers) dans des volets se réclamant de l'adaptation aux changements climatiques étant donné leur compétence en la matière<sup>15</sup>. Dès lors, face à l'obligation réglementaire, ce manque de compétences oblige les intercommunalités à « penser » l'adaptation de manière plus large qu'en termes de gestion des risques, notamment en l'associant à l'idée de sensibilisation aux enjeux climatiques et à la modification des pratiques et des comportements.

## 2. Les représentations de l'adaptation aux changements climatiques

Ce chapitre s'intéresse à la manière dont les acteurs interrogés interprètent<sup>16</sup> l'adaptation aux changements climatiques. Il débute par l'interprétation même de cette notion, à savoir, le sens que les répondants y donnent et les significations qu'ils y mettent derrière. La seconde partie met l'accent sur leur perception, c'est à dire leurs propres observations du phénomène des changements climatiques. Enfin, la dernière partie s'attache à analyser les définitions données par les interlocuteurs de la notion d'adaptation aux changements climatiques, ainsi que la représentation imagée qu'ils y donnent.

### 2.1 L'interprétation de la notion d'adaptation

#### 2.1.1 La difficulté de donner un sens à l'adaptation aux changements climatiques

IPR : 11,9 [17 (7)]

**Point clé :** La dimension abstraite de l'adaptation aux changements climatiques laisse une large interprétation qui rend difficile sa traduction en actions spécifiques, la renvoyant davantage à un cadre d'analyse.

De nombreux entretiens témoignent de la difficulté de définir ou de traduire en action la notion d'adaptation aux changements climatiques. Plusieurs répondants relatent qu'ils se heurtèrent à cette difficulté dès la phase d'élaboration des PCET. Le manque de définition tranchée de l'adaptation est perçu comme la porte ouverte à une interprétation qui dépend de la sensibilité locale au phénomène climatique et aux enjeux qui y sont rattachés.

Plusieurs interlocuteurs pointent l'absence et la difficulté d'associer des indicateurs, quelque chose de comptable ou un produit fini à des actions d'adaptation. Une personne signale que dans la définition même de la mise en œuvre du PCET, il est mentionné de « *prendre en compte l'adaptation* » sans qu'il n'y ait de précision sur ce qu'il faut y mettre derrière, sur la manière de la chiffrer et tout en n'apparaissant pas obligatoire de le faire. Ce manque d'indicateur est régulièrement comparé avec la métrique utilisée pour mesurer les réductions des émissions de GES telle que la réduction de la facture énergétique. En plus d'être facilement chiffrable, les interlocuteurs précisent que cette mesure est prioritaire compte tenu de l'impact positif sur les financements des collectivités. Certains propos mentionnent que le caractère fluctuant d'une action d'adaptation rend difficile la tâche visant à la cocher « mise en œuvre », prenant l'exemple de l'initiative intitulée « *garantir un soutien aux personnes âgées* ».

Par ailleurs, il est perçu que les stratégies d'adaptation relèvent de la réflexion, ne se traduisent pas forcément par des actions et ne dépendent pas nécessairement d'un budget pour exister. Dans ce cas, elles sont davantage associées à quelque chose de théorique et abstrait, qui se réfléchit, s'accommodant bien dans les discours d'ordre général sur la problématique climatique. D'autres répondants qualifient l'adaptation de « *gros mot dans le sens complexe* », établie dans une construction conceptuelle au même titre que le « développement durable ». Quelques propos la relient à une notion scientifique, en vogue dans les milieux de la recherche mais absente du quotidien des collectivités, hormis sur la gestion des risques.

Associant l'adaptation à la gestion des risques, un répondant relate toutefois que le SCOT datant de 2007 de sa collectivité n'utilisait pas l'expression « adaptation », bien que prenant en compte les risques climatiques. En concordance, certains propos confirment que sur le volet littoral, l'expression utilisée demeure la « gestion des risques », sauf si la sémantique est revue après coup. Des propos renseignent sur

<sup>15</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.

<sup>16</sup> D'après Depeau (2006), la représentation renvoie à une réalité absente et reconstruite à partir des caractéristiques à la fois individuelles, sociales et du milieu, tandis que la perception renvoie à une réalité présente dans l'action. L'interprétation est l'action de donner un sens à un terme.



le fait que le terme « adaptation » a fini par s'imposer tout seul sur des actions élaborées initialement dans l'objectif d'une réponse « à quelque chose de concret ».

L'apposition du terme « adaptation » sur des actions déjà établies est également mentionnée par un répondant lorsque, après avoir mis en place des jardins partagés, l'argumentaire s'est davantage tourné sur la mise en avant de la biodiversité, des îlots de fraîcheur, de la convivialité sociale et de l'appropriation de l'espace public. Un autre répondant résume le fait qu'une action, « de toutes façons, on a beau l'écrire, on ne la fait pas comme elle est écrite » et « si on a des actions d'adaptation, on les fera comme elles seront acceptées ». Par ailleurs, rajoute un interlocuteur, la prise de distance est nécessaire car « sur ces questions d'adaptation, il faut détacher l'affect ».

Concernant l'incertitude liée au futur, les actions d'adaptation sont perçues « un peu à part », notamment parce qu'elles couvrent le moyen et le long terme. Le fait que la notion d'adaptation puisse s'appréhender via un diagnostic des risques et une analyse des impacts potentiels rend compliqué « le fait d'atténuer quelque chose qui n'existerait pas encore ». Par ailleurs, plusieurs répondants relient cette idée d'anticipation à la notion d'adaptation, « venu naturellement car le fait de parler d'anticipation, c'est toujours plus positif que l'adaptation », rajoutant que « on s'adapte à une contrainte, on n'anticipe pas forcément une contrainte ».

Un interlocuteur prend l'exemple de la construction d'un port de plaisance ayant intégré les risques à partir de scénarios climatiques tout en n'étant pas formalisé comme étant de l'adaptation aux changements climatiques, mais comme la transcription d'une sensibilisation locale aux inondations, tsunamis ou sécheresse. Cette dimension temporelle est également introduite par des propos relatant que les actions d'adaptation ne demeurent pas toujours une fin en soi, du fait de cette difficulté de ne pas savoir précisément à quoi va ressembler le résultat par rapport au projet initial. De ce fait l'adaptation peut davantage prendre la forme d'un cadre d'analyse pour l'ensemble des projets, quels qu'ils soient. Les aspects liés à la créativité nécessaire pour que « des gens cherchent des solutions » est mentionnée par un répondant, car « celui qui ne s'adapte pas y reste ».

*Au départ, ce n'était pas la question de l'adaptation aux changements climatiques. Ça s'est collé après. Au début on répondait à quelque chose de concret. Et par la suite on a intégré toutes les questions environnementales et la notion d'adaptation s'est collée après. (...) Je ne pense pas qu'on ait dit adaptation climatique parce qu'on s'est rendu compte que ça pouvait coller, c'était inconscient, ça s'est imposé tout seul. E31*

*On vient de construire un plan de plaisance et on a intégré les risques à partir de scénarios etc. On a intégré ces aspects d'impacts et de conséquences du changement. Ce n'est pas formalisé comme étant des mesures d'adaptation mais dans la réalité on le fait car on a cette sensibilisation aux inondations, tsunamis, sécheresse etc. E58*

*Contrairement aux autres points du Plan Climat, les aspects d'adaptation au changement climatique ne doivent pas être une fin en soi, ça peut être une grille de questionnement par laquelle passe tous les projets. Par exemple si on a un projet de réaménagement des quartiers, il faut que je pense à plus de nature en ville, les îlots de fraîcheur, comment on évite que les gens soient en difficulté énergétique etc. Et puis c'est des questions de réseaux et de matérialisation de matière grise. (...) Il peut vraiment y avoir une particularité dans ce côté doute de ne pas savoir à quoi va ressembler le résultat. On construit un bâtiment à énergie positive ou des jardins, on voit à quoi ça va ressembler. Mais une stratégie autour de ça c'est compliqué. Sur toutes les autres questions, en général on voit la continuité. Mais pas sur les questions d'adaptation. E2*

**Figure 12.** Dires d'acteurs concernant la difficulté d'interprétation de l'adaptation.

### 2.1.2 L'adaptation le long des littoraux

IPR : 6,5 [13 (5)]

**Point clé :** associée à la gestion des risques côtiers, l'adaptation prend forme à travers des outils de planification et d'aménagement littoral du fait de problématiques tangibles plus enclines à être anticipées et suivies.

Les propos des personnes interrogées issues des collectivités côtières relient de manière significative l'adaptation aux changements climatiques à la gestion des risques côtiers, tout en les différenciant sur plusieurs aspects. Dans cette optique, l'adaptation est abordée à la fois à travers le risque actuel et l'anticipation au risque futur, prémisses au développement d'actions permettant de rendre le système considéré moins exposé au risque évalué. Certains interlocuteurs estiment même que la gestion des risques s'intègre dans l'adaptation aux changements climatiques, concept qu'ils considèrent plus large, notamment de par cet aspect temporel lointain qui rejoint l'idée d'anticipation.



D'autres entretiens mentionnent que la gestion des risques inclut la gouvernance territoriale, contrairement à l'adaptation qui s'inscrit davantage à une échelle individuelle. Ici, l'idée d'une différence de responsabilités est soulevée : pour l'adaptation, la responsabilité est individuelle tandis que la gestion du risque inclut la notion de responsabilité collective à travers les choix politiques et d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les actions de terrain, plusieurs interlocuteurs associent l'adaptation aux enjeux d'aménagement littoraux face à l'érosion côtière, aux tempêtes ou à la submersion marine. Ces problématiques sont plus enclines à être mesurées par des outils pratiques. Ainsi, la modélisation climatique permet d'estimer les variations marines (traits de côte, montée des eaux, niveaux d'inondation) et la cartographie permet une représentation graphique des risques. La tangibilité des phénomènes reliés aux zones littorales permet d'utiliser des outils de mesure et de suivre les évolutions, rendant l'adaptation beaucoup plus tangible que sur d'autres secteurs. Dans ce cas, l'adaptation désigne la mise en place d'actions en réponse aux évolutions mesurées et se traduit principalement par des actions dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans cette perspective, plusieurs répondants estiment que les outils de planification territoriale tels que le SCOT ou le PLU abordent davantage l'adaptation aux changements climatiques que le PCET lui-même.

*Dans un PCET, il faudrait une cartographie des risques où on voit le recul du trait de cote etc. sur les évènements climatiques intenses, la fréquence d'intensité des cyclones, les modifications climatiques qui pourraient impacter les productions agricoles. Du coup, ça n'y est pas et c'est difficile de voir les actions qu'on va voir derrière. Pourtant on a beaucoup d'études qui ont été faites, mais elles ne sont pas présentes et du coup on n'a pas les billes pour donner des orientations et sensibiliser les décideurs à ce qui nous attend. E47*

*Je pense que [l'adaptation], c'est plus large que la gestion des risques, mais la gestion des risques en fait entièrement partie. Gestion des risques on pense plus aux risques naturels, mais il y a tous les risques comme la santé etc. Faudrait que j'y réfléchisse un peu. Comme ça j'ai l'impression que c'est plus large. (...) ça demande une prospective avec un regard beaucoup plus lointain que la gestion des risques comme on peut le faire aujourd'hui, même si la gestion des risques aujourd'hui, dans le PPRI, ils se projettent mais peut être pas à l'échelle pertinente quand on parle d'adaptation aux changements climatiques. E31*

*[Tout ce qui concerne le risque est inclus dans la gestion des zones côtières mais] j'ai bon espoir qu'on arrive à rapprocher tout ça. (...) Pour le moment le lien n'est pas fait [avec l'adaptation] car on n'a pas du tout abordé le volet anticipation, mais je pense que ça se fera. E34*

**Figure 13.** Dires d'acteurs concernant les liens entre adaptation et gestion des risques côtiers.

### 2.1.3 La référence aux notions de résilience et de vulnérabilité

IPR : 4,0 [8 (5)]

**Point clé :** l'adaptation aux changements climatiques est reliée aux notions de résilience et de vulnérabilité, termes non employés au-delà d'une expertise située dans le champ de l'aménagement du territoire.

Les questions relatives à l'adaptation aux changements climatiques font émerger des entretiens plusieurs références aux notions de résilience et de vulnérabilité. Toutefois, la majorité des interlocuteurs affirment que ces termes ne sont pas employés au-delà de l'expertise reliée à l'aménagement du territoire. Certains propos affirment qu'une perspective d'aménagement intégrant la résilience<sup>17</sup> permet de mieux prendre en compte la gestion des risques dans les projets envisagés. Dans cette perspective, l'homme devient acteur de sa propre vulnérabilité à travers ses choix, renversant l'idée qu'il n'a aucune prise sur les risques.

Selon plusieurs propos, la résilience s'intègre à l'adaptation de par cette idée de mieux résister, de valoriser les points forts et de réduire la fragilité des systèmes considérés. Cependant, selon d'autres entretiens, l'adaptation n'est pas toujours comprise comme étant reliée aux risques tandis que la résilience, notion qui paraît aux interlocuteurs plus parlante sur ces aspects, est trop difficile à comprendre pour être employée. Un répondant souligne que les élus ne comprennent pas ce langage théorique et que l'étape de son appropriation n'est pas arrivée.

Sur le fond, les interviewés mentionnent que la recherche d'une meilleure résilience rejoint celle d'une meilleure adaptation puisqu'elle se base sur des actions alliant créativité, reconfiguration ou réorganisation

<sup>17</sup> Du fait de la définition large du concept de résilience, nous nous référerons à la définition originale (en anglais) du GIEC : « *The capacity of social, economic, and environmental systems to cope with a hazardous event or trend or disturbance, responding or reorganizing in ways that maintain their essential function, identity, and structure, while also maintaining the capacity for adaptation, learning, and transformation.* » (IPCC, 2014).



des pratiques, du territoire et des institutions. Quant à la vulnérabilité, ils estiment qu'elle est aussi bien associée au territoire qu'aux populations et qu'elle demeure souvent le préambule à la notion d'adaptation.

*Face à la fragilité des systèmes, on cherche des systèmes plus résilients qui valorisent la biodiversité. Ces réflexions vont dans le sens adaptation aux changements climatiques. (...) Les tendances sont d'aller vers une résilience des systèmes de production par la diversification variétale et par la recherche de cultures associées de pratiques agro-écologiques. On est tous obligés face au risque de s'adapter. E56*

*Je pense que quand on dit adaptation, les gens ne l'associent pas à risques. Après, il y a le côté inverse, c'est-à-dire que ce n'est pas suffisamment parlant. Un terme plus parlant mais difficile à employer, c'est la résilience. Il a été mis de côté car trop compliqué à comprendre. E45*

*[Les termes de résilience et vulnérabilité] ne sont pas des termes courants. Je ne les utilise pas particulièrement car les élus ça ne leur parle pas alors pour les accrocher c'est pas évident. Ça peut être infusé après mais bon. (...) Dans le cas du réaménagement [du littoral], on parle de résilience, adaptation etc. E31*

**Figure 14.** Dires d'acteurs concernant la référence à la résilience et la vulnérabilité.

### 2.1.4 La référence aux modifications de comportements et de pratiques<sup>18</sup>

IPR : 2,8 [7 (4)]

**Point clé :** l'adaptation aux changements climatiques fait référence aux modifications de comportements, à l'évolution de pratiques et aux programmes de sensibilisation aux enjeux climatiques et émergents.

Plusieurs répondants associent l'adaptation aux changements climatiques à la vulnérabilité physique et économique des populations et aux modifications de comportements et de pratiques. Concernant la première idée, les propos citent la nécessité d'adapter les habitats aux nouvelles conditions climatiques tout en assurant un accès au logement aux plus démunis et de mettre les bouchées doubles sur la problématique de la précarité énergétique à travers de meilleures isolations thermiques des édifices. Pour ces personnes interrogées, l'adaptation aux changements climatiques est associée à un renforcement de la solidarité territoriale en mobilisant les recours existants avant même d'envisager des solutions techniques ou scientifiques et de mobiliser de nouveaux budgets. Plusieurs actions associées à de l'adaptation aux changements climatiques prennent la forme de programmes de sensibilisation aux enjeux climatiques, comme l'animation de sensibilisation scolaire ou les défis lancés aux populations pour faire de leur logement un logement à énergie positive. L'objectif de ces actions est d'arriver à faire évoluer les comportements en réponse aux changements climatiques pour les rendre adéquats avec les nouveaux défis posés par le phénomène.

Les modifications de comportements sont également décrites dans le cas de l'entretien des espaces verts où certaines pratiques de jardiniers évoluent à la fois au gré des évolutions climatiques et de la sensibilisation aux enjeux environnementaux. D'autres propos prennent également l'exemple de la gestion des réseaux routiers en période hivernale. En effet, les modifications des épisodes neigeux en termes de d'intensité, de durée et de fréquence des dernières années ont entraîné une révision de la politique d'approvisionnement en sel afin de constituer des stocks suffisants pour répondre adéquatement aux situations futures.

*La première des choses serait d'adapter l'habitat, précarité énergétique, isolement thermique, accès au logement... On est heurté par les personnes qui n'ont pas de logement ou sont mal logées, (...) en termes de [santé publique et de] nutrition aussi. (...) La réponse passe par la solidarité. On trouvera une foule de réponses technologiques ou scientifiques, mais si ça ne passe pas par un renforcement de la solidarité, seuls ceux qui auront accès à ces outils s'en sortiront. E7*

*Il y a eu des épisodes neigeux [et] il y a eu des problèmes de rupture de stock de sel etc. sur les premiers épisodes et on a modifié notre politique d'approvisionnement en sel. Et un marché à bons de commandes pour mutualiser cet approvisionnement qui n'est plus du sel mais un mélange qui pollue moins. E20*

*Eux [le service Espaces Verts et Biodiversité] pour le coup ils se sont adaptés car ça a été suivi par un énorme temps de formation pour faire évoluer les pratiques de jardinier. (...) Un jardinier qui a répandu toute sa vie du produit phytosanitaire et qu'on remet à la binette et raclette ça change ses pratiques. Il y a deux jardinières à plein temps qui font du travail de sensibilisation auprès du grand public dans les écoles etc. C'est des changements d'évolution de pratique. E1*

**Figure 15.** Dires d'acteurs concernant les aspects sociaux reliés à l'adaptation.

<sup>18</sup> Thématique similaire : PCET et aspects sociaux, IPR : 3,5 [7 (5)] – Voir [Annexe](#).



## 2.2 La perception des changements climatiques

### 2.2.1 Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo

IPR : 6,6 [11 (6)]

**Point clé :** le manque de tangibilité du phénomène climatique, de ses impacts et de son évolution, rend difficile la mobilisation des acteurs pour l'élaboration de réponses et entretient le statu quo selon les intérêts en jeu.

Les propos rapportent qu'une des difficultés majeures de la problématique climatique réside dans le manque de sa tangibilité, tant au niveau de l'évolution des variables climatiques que des conséquences qu'elles entraînent. Le fait que les changements climatiques ne soient pas « palpables », qu'ils se situent sur une échelle à long terme et que sa perception directe est difficile, constitue une réelle difficulté à l'élaboration et la mise en place de réponses à son encontre, notamment lorsqu'il s'agit de mobiliser les acteurs du territoire.

Certains interlocuteurs citent le décalage de la saisonnalité, qui peut être bien reçu par la population et par les secteurs touristiques qui peuvent en tirer des bénéfices directs, bien qu'ils puissent également en subir des conséquences négatives. D'autres entretiens qualifient les changements climatiques de problématique « trop conceptuelle », en déficit de matérialisations et de conséquences directes sur la réalité quotidienne de la population. Seules les catastrophes ou les événements climatiques extrêmes concrétisent le caractère dangereux des changements climatiques. Ainsi, les propos mentionnent que l'incertitude de ses conséquences reste une aubaine pour le statu quo voire le déni du phénomène selon les intérêts en jeu.

---

*Le changement climatique reste trop conceptuel. Si vraiment c'était le gros caillou qui allait nous tomber sur la tête, pourquoi on roule toujours avec du pétrole, pourquoi on fait des centrales thermiques neuves au fuel? Il n'y a pas de signal fort, il n'y a pas de rupture. E47*

---

*L'exemple de l'érosion du littoral, la montée de la mer est un excellent exemple, car les gens ont du mal à palper la réalité du phénomène, mais en plus quand on leur dit, voilà les risques que vous avez à quelques années, ils ne veulent pas l'entendre. Les gens en zone de submersion, en zone à risque, ne veulent pas l'entendre. (...) La conscience environnementale a monté mais sur certains aspects les gens ont du mal à voir ce que le risque représente et il y a une espèce d'occultation de l'humain lorsque ça relève de la catastrophe. Ça relève du déni donc les projets sont difficiles à mener. E30*

---

*L'information qu'on n'a pas c'est un ou deux chiffres clairs ou de reste sur une seule carte du territoire en disant voilà à quoi ça devrait ressembler. Il nous faut un slogan quelque part. [La collectivité] dans 30-50-80 ans ce sera ça : résumé en une page. (...) Et nous derrière, ça nous permet d'avoir des choses concrètes sur quoi travailler. Par exemple si on nous dit plus d'inondation, on peut bosser plus ou différemment sur le plan inondation, comment évacuer les maisons de retraites par exemple et moi derrière j'ai quelque chose sur lequel je peux cocher oui on l'a fait ou non on ne l'a pas fait. E2*

---

**Figure 16.** Dires d'acteurs concernant le manque de tangibilité des changements climatiques.

### 2.2.2 L'observation d'impacts des changements climatiques sur l'économie locale

IPR : 4,5 [9 (5)]

**Point clé :** les impacts observés des changements climatiques touchent principalement le secteur agricole et du tourisme, activités économiques dépendantes de ressources naturelles et de ses évolutions face au climat.

Certains entretiens relatent l'observation d'impacts directs découlant de modifications de variables climatiques en évoquant principalement les secteurs agricoles et touristiques. D'autres impacts sont évoqués en lien avec le secteur des transports, suite à des perturbations sur les réseaux routiers (reculs de traits de côte, tempêtes, inondations).

Plusieurs répondants de collectivités ultramarines rapportent que les agriculteurs observent directement des évolutions climatiques à travers une modification de leur production. Les raisons avancées sont en lien avec un décalage observé de la saisonnalité aussi bien concernant la disponibilité des ressources pluviales que la floraison des végétaux, lesquels sont cités comme des indicateurs tangibles de changements climatiques locaux. En réponse à ces évolutions, les personnes interrogées mentionnent des dispositifs de diversification des cultures et de pratiques, guidés également par une prise de conscience du phénomène climatique.

En dehors du secteur agricole, certains propos signalent que le secteur du tourisme ainsi que certaines activités économiques locales pâtissent déjà d'impacts des changements climatiques à travers l'absence de



neige en période touristique. Il est fait mention que malgré des réponses techniques visant à palier les manques de ressources tels que les canons à neige, les activités touristiques qui dépendent d'une ressource en évolution subissent un déclin dont il est difficile d'entrevoir l'arrêt.

---

*Des agriculteurs sont venus dire ce qu'ils observaient comme les déplacements de saison, les indicateurs végétaux etc. Il y a une fleur qui s'appelle le fleurit Noël et maintenant elles ne fleurissent plus à Noël. Tout ça peut avoir des impacts, économiques, sociaux, culturels etc. à Pâques on mange des crabes par exemple. Donc le changement climatique peut impacter beaucoup de choses. E52*

---

*Le bourg de Deshaies, la maire a beaucoup de problèmes avec tous les cyclones qui sont passés. Le trait de côte a effectivement évolué mais il n'y a pas forcément d'enrochement fort à Deshaies. Ils en ont mis un peu. Pas mal de gens sont partis mais d'autres sont restés et leurs maisons se sont détruites. La maire a autorisé des activités. Quand on est en alerte intempéries, l'eau rentre et repart. Les gens ont l'habitude et il n'y a pas d'habitation juste des commerces. Deshaies c'est la commune la plus touristique. (...) Les gens l'intègrent à leur façon de vivre. (...) La plage de Viard [de Petit Bourg] c'est l'endroit où l'érosion est la plus importante, la plage a énormément reculé. On parle de plusieurs mètres par an. E51*

---

*Quand on a bossé sur le dossier des JO, forcément on s'est posé la question de quel héritage on laisse et dans 50 ans la station qu'est-ce qu'elle devient? Les élus ont toujours dit que sur cette station on ne mettra jamais de canons à neige, pas d'hôtel etc. Donc forcément dans quelques années quand il n'y aura plus de neige, qu'est-ce que ça va devenir? E1*

---

**Figure 17.** Dires d'acteurs concernant les impacts des changements climatiques.

### 2.2.3 La mémoire collective, un outil d'innovations retrouvées<sup>19</sup>

IPR : 4,0 [8 (5)]

**Point clé :** le travail de mémoire collective locale, à partir de témoignages d'anciens et d'archives, permet de retracer l'évolution du territoire et d'inspirer des actions d'adaptation aux changements climatiques.

D'après les entretiens, les souvenirs d'événements climatiques extrêmes ayant eu lieu sur le territoire sont variables au sein de la population locale et varient à la fois en fonction de l'intensité de ses conséquences sur les personnes et les activités économiques. Plusieurs personnes mentionnent que la canicule 2003 fut vécue comme un traumatisme tout en soulignant la vitesse avec laquelle la population oublie dès lors que des opportunités se présentent en lien avec des modifications dans la variabilité climatique locale.

Néanmoins, il est souligné la pertinence d'une mémoire collective locale vive afin de préparer au mieux la population et le territoire à d'éventuels événements climatiques extrêmes, notamment ceux déjà expérimentés. Pour ce faire, plusieurs répondants indiquent que leur collectivité a souhaité mettre en place des comités regroupant des seniors, nommés « anciens », afin de constituer une « mémoire » du territoire et d'en dresser son évolution au fil des dernières décades. Ainsi, le « travail de la mémoire », qui s'effectue également à partir d'archives, permet de marquer les événements climatiques historiques qui ont façonné le territoire mais également les dynamiques sociales et économiques. Ces témoignages recueillis ont également la fonction de remettre au goût du jour des pratiques oubliées, des techniques perdues ou encore des perspectives innovantes en matière de gestion des ressources naturelle ou de protection face aux aléas climatiques.

---

*Les gens se positionnent sur l'adaptation, ils y voient les opportunités mais les conséquences négatives ils ne les voient pas. La canicule en 2003 mais c'est tout, les gens oublient à une vitesse folle. E1*

---

*Dans le Plan Climat, pour appréhender les vulnérabilités on avait enquêté auprès des anciens pour voir comment ils avaient vécus avant les phénomènes extrêmes. Ces témoignages donnent des idées de la perte de réflexe qui avaient été mises en œuvre par constatation. Avec les nouvelles technologies on a laissé de côté des choses qui étaient aussi très utiles. On aurait pu faire un livre sur les gestes à adopter en cas de situations extrêmes, avec le respect des anciens, des sages. E43*

---

*On a un projet fort sur le travail de la mémoire, le travail de ce territoire marqué par les événements [historiques locaux] qu'on veut mettre en valeur. On veut travailler sur cette mémoire collective sous jacente mais qui est difficile à faire émerger en tant que telle. On voit le Plan Climat sous un angle très écologiste. Pour moi il y a tout le volet de lien social qu'il faut constituer. Une approche sociale est pour moi toute à fait fondamentale dans l'aménagement et le développement du territoire. E9*

---

**Figure 18.** Dires d'acteurs concernant la mémoire collective locale du territoire.

### 2.2.4 Les changements climatiques, une actualité qui progresse

IPR : 3.0 [6 (5)]

<sup>19</sup> Thématique similaire : La référence aux anciens, 3 (3) – Voir Annexe.



**Point clé :** la sensibilisation aux changements climatiques progresse du fait d'observations et de constats directs et de la médiatisation des événements climatiques extrêmes, mettant en valeur la nécessité de s'adapter.

La sensibilisation de la population au sujet des changements climatiques est évoquée dans plusieurs propos, estimant qu'elle était en progression au cours de ces dernières années, permettant de mettre en valeur la nécessité de s'adapter. Pour certains interrogés, l'origine de cette évolution est attribuée à la médiatisation croissante du phénomène et notamment des événements climatiques extrêmes à travers le monde et ceux sur le territoire français. La tempête Xynthia et la canicule de 2003 sont cités comme étant des événements qui furent particulièrement médiatisés. Également, les évolutions climatiques locales observées directement par la population, tels que le recul des glaciers ou l'avancée de floraison de certains végétaux, participent à l'évolution du sujet dans les conversations. Plusieurs répondants établissent des liens entre ces constats de terrain directs et la mise en place de politiques climatiques et d'initiatives dans les institutions publiques locales, citant là encore les modifications réglementaires et les nouveaux dispositifs en place qui suivirent Xynthia ou la canicule 2003. Les interlocuteurs s'accordent à dire que ces sujets permettent une visibilité du thème de l'adaptation aux changements climatiques.

Les interlocuteurs des collectivités ultra-marines soulignent que les périodes cycloniques sont des vecteurs forts de sensibilisation aux changements climatiques de par les impacts qu'ils génèrent, tout en soulignant qu'une augmentation de leur intensité pourrait alerter encore plus les populations sur les enjeux et les réponses à mettre en place.

---

*Sur les risques naturels, on n'avait rien. Entre 2008 et 2010 ces sujets n'ont quasi pas été abordés. Les choses ont bougé à partir de 2010. Il y a eu des situations tendues, il y en aura d'autres. (...) Le moment où ça a basculé, il y a Xynthia mais il y a aussi toute la problématique des changements climatiques, montée du niveau de la mer. Ça s'est passé brutalement au niveau de la tempête Xynthia mais ça commençait déjà à émerger. E14*

---

*La canicule 2003 a marqué [les services de l'état]. Niveau population, pas grand monde s'en souvient mais au niveau des services en termes de responsabilité etc. là, il y a eu un vrai changement. (...) Et puis, s'il y a une augmentation des températures et une plus grosse sécheresse, c'est plutôt pas mal parce que les gens viendront plus à la montagne. E1*

---

*C'est du concret. Ici on a l'habitude des cyclones. Ça génère des impacts dans tous les domaines. Parce qu'on est soumis à ces phénomènes, les gens y sont très sensibles car ça touche à leur bien, leur personne, ça se voit etc. Ils sont intéressés parce que c'est leur quotidien. Leur sensibilité est plus grande. E43*

---

**Figure 19.** Dires d'acteurs concernant la progression de l'actualité des changements climatiques.

## 2.3 La mosaïque des définitions de l'adaptation

### 2.3.1 Les différentes définitions proposées par les répondants

**Point clé :** l'adaptation aux changements climatiques est associée à des actions de sensibilisation et de modification de pratiques, d'aménagement du territoire et de gestion du risque ainsi que d'anticipations prospectives.

De l'ensemble des 75 personnes interrogées sur une définition de l'adaptation aux changements climatiques, 55 réponses ont été retenues pour des fins d'analyse. Les 20 non exploitables ne répondaient pas assez clairement à la question demandée. L'analyse qualitative des réponses s'est portée sur les principales idées exprimées (Tableau 6), laquelle collecte la récurrence des idées évoquées dans les extraits d'entretien (Tableau 7) puis complétée par la méthodologie consistant à créer un nuage de mots<sup>iv</sup> mettant en valeur les termes les plus fréquemment utilisés par les répondants (Figure 20). Les analyses fournissent un certain nombre d'indications sur l'interprétation de la notion d'adaptation par les interlocuteurs. En effet, trois catégories de perspectives se dégagent des définitions données par les interlocuteurs :

- La perspective « Naturaliste ».

Dans cette catégorie, les répondants associent l'adaptation à la nécessité de sensibiliser les populations, les gestionnaires et les élus aux enjeux climatiques et aux thématiques qui en sont reliées. La perspective s'étend aux modifications de comportements, de mentalités et de pratiques dans l'idée de diriger la société actuelle vers un « mieux vivre » qui serait davantage en adéquation avec les dynamiques naturelles, le respect du vivant et la bonne gestion des ressources.



À la lecture du nuage de mots, cette catégorie se caractérise par plusieurs termes clés. Ainsi, les termes « vivre » et « vie » paraissent logiques selon la définition du terme « adaptation » puisque celui-ci inclut la nécessité de survie. Dans cette catégorie, l'adaptation est liée à l'action via la prise de conscience et la responsabilité, aussi bien individuelle que collective, que l'on retrouve dans les termes « sensibilisation », « comportement », « population », « gens », « habitants » ou encore « quotidienne ». Ainsi, cette catégorie de répondants se caractérise par sa dimension active : on s'adapte aux changements climatiques de manière à changer le cours des choses en agissant sur les causes et les origines sociétales de la problématique.

- La perspective « Résiliente ».

Sont regroupés ici les énoncés discursifs portant sur la gestion des risques par l'aménagement du territoire et du bâti afin de se protéger contre des aléas climatiques déjà expérimentés par le passé et en cours d'accélération. Les répondants de cette catégorie perçoivent l'adaptation par une action portée sur la gestion du territoire.

Le nuage de mots fait apparaître le terme « faire », que l'on peut mettre en relation avec des termes comme « moyens », « manière », « modes », « façons » ou encore « construire » ainsi que « risques », « transport » et « énergie ». Ces références sectorielles et territoriales peuvent être interprétées comme l'idée que l'on s'adapte à travers l'aménagement du territoire, laissant entendre que cette stratégie est davantage gagnante qu'une adaptation passive et subie. Elle introduit aussi l'idée que les changements climatiques sont expérimentés et en cours, et qu'il est préférable de l'accepter pour devenir acteur de transformations visant à « repenser » le territoire et les « activités ». Enfin, cette catégorie amène l'idée que l'adaptation est également une affaire de gestion des conséquences de la problématique climatique.

- La perspective « Prospective ».

Dans cette catégorie ressort l'idée d'anticiper les changements climatiques par la mobilisation des connaissances et le recours aux outils prospectifs afin d'essayer de prévoir leurs impacts potentiels. Les répondants perçoivent l'adaptation via la réduction de l'incertitude, qui l'emporte sur l'action de terrain.

Le nuage de mots permet de repérer une série de termes tels que « anticiper », « prévoir » ou encore « préparer » ainsi que « long » « terme ». Cette catégorie semble s'attacher à tenter de réduire les incertitudes des impacts et des conséquences des changements climatiques à travers la mobilisation des connaissances et des outils de prospection (scénarios, modélisation, indicateurs) dans l'objectif de préparer les systèmes à ces nouveaux résultats. La réduction de l'incertitude apparaît être l'objectif souhaité, avant même une action de terrain.



## « Pour vous, une définition de l'adaptation, ce serait... : »

	Réponse (verbatim)	Catégorie
1	... se questionner sur comment accompagner la population à essayer de mieux vivre le réchauffement climatique	N
2	... prendre des mesures pour ne pas être victime d'inondation, raz-de-marée etc.	R
3	... ne pas construire proche des rivières, ne pas construire à tout va etc., limiter les impacts pour l'homme	P
4	... s'adapter aux augmentations des températures, éviter de tout imperméabiliser, goudronner	P-R
5	... repenser la manière dont on fait les choses, notre façon de construire, de planifier la ville dans l'espace, repenser les activités, les modes de transport, la manière de vivre	R-N
6	... expliquer aux gens ce qui les attend pour qu'ils puissent en tenir compte et qu'ils influencent les décisions	N
7	... une consommation raisonnée	N
8	... faire un territoire résilient	R
9	... le terme résilience	R
10	... le bâti, éloignement de la côte, mise en hauteur etc., c'est aussi de la prévention	P
11	... anticiper les changements climatiques pour ne pas être pris au dépourvu, c'est une vision au moyen, long terme	P
12	... l'idée de produire, travailler, vivre autrement	N
13	... voir quels aménagements mettre en place, contribuer à la prévention des risques	R-P
14	... beaucoup d'éducation, sensibilisation, formation	N
15	... anticiper	P
16	... conserver les espaces patrimoniaux et faire des efforts contre les espèces invasives, de la prévention	P
17	... une logique de bonnes pratiques, d'avoir dans son activité quotidienne, personnelle et professionnelle, l'action la plus favorable	N
18	... une vraie connotation autour de l'eau	R
19	... un comportement à changer par rapport à ce qu'on a en face de nous, une évolution des mentalités	N
20	... une prise en compte dans les nouvelles constructions, prévention, sensibilisation	R-P-N
21	... vivre avec la nature.	N
22	... que les choses vont se passer et l'adaptation c'est par rapport à ça.	P
23	... prendre en compte les activités économiques locales par rapport au climat qui change, prévoir parce que ça va continuer	P
24	... rendre la ville vivable, soutenable, supportable, avec des actions de la collectivité, faire évoluer les comportements individuels	N
25	... s'adapter à la façon de vivre, à la façon de gérer tous les moyens qui pourraient faire reculer cet événement climatique	N
26	... tout le travail de sensibilisation et d'information de la population sur ces questions en évitant de faire croire que c'est nouveau	N
27	... rendre ce qu'on a enlevé	N
28	... des enjeux sociaux, apprendre à vivre avec une évolution climatique qui ne fait pas de doute	N
29	... comme Astérix, le ciel va me tomber sur la tête, il faut que je me prépare, les choses vont bouger malgré moi, à moins que je fasse pour que les choses ne bougent pas	P
30	... par rapport aux comportements	N
31	... une responsabilité sociétale, adapter les modes de construction aux risques	R
32	... faire avec ce qu'il y a sans rien changer	R
33	... un vrai changement culturel, penser à aménager et vivre avec, accepter une part de risques	R
34	... la construction, l'urbanisme, les économies d'énergie, les énergies renouvelables, se poser les bonnes questions en changeant notre vie	R-N
35	... quand il est question de l'énergie et du prix de l'énergie, ça la rend plus palpable, ça soulève des questions sans réponses concrétisables	R
36	... une prise en compte sur le long terme qui n'est pas forcément issue de la décision	P
37	... prendre des mesures drastiques, aller au rythme des changements climatiques, être plus dans l'anticipation et être plus contraignant	P
38	... continuer d'exister et vivre sans pâtir des conséquences, être en phase avec l'évolution, essayer de ne pas en subir les conséquences néfastes	N
39	... comment on prend en compte cela dans la vie quotidienne et dans l'organisation de la cité pour que ce soit le moins dommageable possible	N
40	... construire différemment	R
41	... clairement préparer l'avenir, préparer le changement, changer nos habitudes	P-N
42	... la gestion des risques et aussi toute la partie sensibilisation	R-N
43	... que fatalement on ne peut rien faire, trouver les meilleures situations pour faire avec	R
44	... répondre demain ou aujourd'hui à ce que le changement climatique change dans notre quotidien, notre société, notre environnement.	P
45	... trouver une façon de vivre qui permet de surmonter les aléas climatiques qui vont survenir, une réflexion globale sur comment vivre.	N
46	... quels seront les changements prévisionnels sur du long terme, les impacts sur la population, les habitations, les forêts, l'environnement en général et comment on se prépare à accueillir ce type de changement.	P



47	<i>... anticiper les changements à venir pour prévoir un aménagement durable par rapport à une problématique</i>	P-R
48	<i>... aller sur des choses comme la stratégie de recul du trait de côte, faire évoluer les comportements</i>	R-N
49	<i>... qu'est-ce qu'on fait aujourd'hui pour faire manger tout le monde, s'adapter à un monde contemporain et qu'est-ce qu'on veut.</i>	N
50	<i>... admettre.</i>	R
51	<i>... anticiper les problèmes pour agir assez tôt pour les éviter et faire en sorte que ça se passe bien, par des changements de comportements, des moyens techniques.</i>	P
52	<i>... le développement durable, c'est complètement théorique.</i>	N
53	<i>... explicable aux habitants, faire évoluer le bâti, l'isolation de l'existant, construire aux normes et le transport aussi.</i>	R
54	<i>... l'international, et ensuite ceux qui peuvent le plus agir ce sont les habitants</i>	N
55	<i>... tenter de subir le moins possible ce qui va nous être imposé, le comportement, que les gens acceptent de changer de comportements.</i>	N

**Tableau 6.** Mise en valeur des phrases clés exprimées par les interlocuteurs (n=55) sur la définition de l'adaptation aux changements climatiques et catégorisation des visions exprimées : N=Naturaliste; P=Prospective; R=Résiliente.



<b>Thèmes évoqués</b> <i>(issue de la définition de l'adaptation aux changements climatiques exprimée)</i>	<b>Récurrence</b> <i>(total de fois où le thème ressort dans les extraits d'entretien)</i>	<b>Termes</b> <i>(termes lexicaux utilisés dans les réponses)</i>	<b>Fqce</b> <i>(Fréquence d'utilisation des termes)</i>	<b>Total</b> <i>(cumul des fréquences)</i>
L'adaptation perçue à la fois comme une résignation et une opportunité	-	Subir	2	<b>10</b>
		Rien	2	
		Agir	2	
		Essayer	2	
		Trouver	2	
NATURALISTE  Sensibilisation et changements comportementaux et sociétaux : modification des mentalités, des pratiques, vers un « mieux vivre », proximité nature.	<b>28</b>	Vivre	10	<b>63</b>
		Être	6	
		Sensibilisation	4	
		Comportements	5	
		Comportement	2	
		Population	3	
		Gens	2	
		Habitants	2	
		Questions	3	
		Quotidienne	2	
		Vie	2	
		Continuer	2	
		Aujourd'hui	2	
		Changement	4	
		Changer	4	
Change	2			
S'adapter	3			
Évoluer	3			
Évolution	2			
RÉSILIENTE  Gestion des risques : protection face aux aléas, impacts, résilience et aménagement du territoire, bâti, prévention des risques.	<b>20</b>	Faire	12	<b>53</b>
		Fait	3	
		Modes	2	
		Repenser	2	
		Façon	4	
		Manière	2	
		Moyens	2	
		Choses	5	
		Construire	5	
		Durable	2	
		Construction	2	
		Ville	2	
		Risques	4	
		Transport	2	
L'énergie	2			
Activités	2			
PROSPECTIVE  Anticiper : prévoir les impacts, se préparer pour, faire avec les conséquences.	<b>18</b>	Anticiper	4	<b>27</b>
		Prévention	4	
		Prévoir	2	
		Préparer	2	
		Prépare	2	
		Éviter	2	
		Impacts	2	
		Conséquences	2	
		Terme	4	
		Long	3	
L'incertitude et la difficulté d'interprétation et de traduction en actions	-	Est-ce	2	<b>8</b>
		Quels	2	
		Comment	4	

**Tableau 7.** Catégorisation des perspectives exprimées sur la définition de l'adaptation.



**Figure 20.** Nuage de mots élaboré à partir des réponses du tableau 7 et classement des termes utilisés selon leur fréquence. (Effectué par www.Wordle.net).

### 2.3.2 L'adaptation : une résignation ou une opportunité ?

**Point clé :** l'adaptation aux changements climatiques est davantage perçue comme une opportunité tout en étant associée à une résignation.

À la question de savoir si l'adaptation aux changements climatiques peut être perçue comme une opportunité ou une résignation, les propos de 52 répondants ont été gardés pour analyse. Les 23 réponses non retenues n'étaient pas exploitables car elles ne répondaient pas assez clairement à la question demandée. Les réponses retenues se distinguent en quatre catégories (tableau 8), montrant la transversalité des perceptions :

- L'adaptation est perçue comme une opportunité.

Cette première catégorie est composée de 20 répondants issus de 8 collectivités. L'occasion de « changer de comportement », « de changer les habitudes » ou encore de « revenir à du bon sens » est soulignée afin de faire face aux enjeux climatiques, eux-mêmes simples révélateurs d'une crise écologique plus profonde. Certains voient d'ailleurs déjà des évolutions sociétales allant dans le sens d'une prise de « conscience éco-citoyenne », « qui ferait que l'humanité pourrait se saisir de son destin ». Le développement durable est plusieurs fois évoqué car « le changement climatique, ça interpelle sur la préservation de l'espèce humaine ».

- L'adaptation contient à la fois l'idée d'opportunité et de résignation.

Dans cette seconde catégorie constituée de 14 interlocuteurs de 8 collectivités, la plupart des répondants affirment voir dans l'adaptation un peu des deux idées en même temps. Plusieurs se catégorisent dans l'opportunité en y voyant la résignation dans les faits, dans la population ou dans les trajectoires politiques actuelles. Le pessimisme est plutôt axé sur l'évolution sociétale actuelle, à titre collectif, citant des exemples d'échecs de politiques locales ou internationales, d'événements ou de situations économiques en difficulté.

- L'adaptation réfère à une résignation.

La troisième catégorie, constituée de 11 personnes issues de 7 collectivités, fait émerger l'idée que l'adaptation réfère à une « contrainte », aussi bien « sémantiquement » que dans une situation où « on n'a pas trop de choix » de « vivre avec ». L'adaptation, « terme négatif », n'invite pas à dynamiser les modifications nécessaires pour « se préparer aux catastrophes à venir » et la mise en place des « stratégies pour vivre avec » « n'incite pas à éviter ce changement » climatique.

- L'adaptation ne réfère à ni l'une et ni l'autre des deux options proposées.

La quatrième catégorie inclut 7 personnes de 6 collectivités qui préfèrent voir dans l'adaptation la notion d'obligation. En effet, « qu'on le veuille ou non », l'adaptation est désormais une « nécessité », « une question de survie » et « un enjeu ».



Enfin, il est intéressant de noter que cette dualité résignation/opportunité est confortée lors de l'exercice précédent visant à utiliser la lexicométrie pour mettre en valeur les idées exprimées lors des définitions données de l'adaptation, puisque les termes « subir » et « agir », respectivement associés à l'idée de résignation et d'opportunité, ressortent avec la même proportion.



Catégorie	IPR
<p><b>L'adaptation, perçue comme une opportunité</b></p> <p><i>C'est de l'opportunité, je pense que les situations de crise sont mobilisatrices. Quand on est dans du confort, on ne se pose pas de question. Quand on est dans l'inconfort, la magie de l'esprit humain, du partage s'orientent de façon différente, il y a des solutions on en a déjà trouvé. E61</i></p> <p><i>C'est forcément une opportunité. Lorsqu'on est face à des contraintes on est forcé de se surpasser et de trouver des solutions. Ce résigner c'est facile et en plus on a toutes les chances de ne pas y arriver. Donc il faut essayer. Ça développe l'innovation, la façon d'être et il faut se tromper. Pour y arriver il faut se tromper et donc accepter de se tromper. E43</i></p> <p><i>Pour moi ce serait plutôt une opportunité. La société ne s'est pas rendu compte qu'on avait changé de paradigme et ça ne peut plus être comme avant. On est toujours à rechercher un taux de croissance du PIB qu'on ne retrouvera jamais, on ne peut plus fonctionner comme ça. On est toujours dans la consommation des ressources etc. Il faut passer d'une économie linéaire à une économie circulaire. De façon générale et au sein des politiques et au sein de la population. Les politiques ne sont que le reflet de la population. E19</i></p>	<b>16.0</b>
<p><b>L'adaptation, à la fois perçue comme une opportunité et une résignation</b></p> <p><i>Moi je serais au milieu. Un peu de résignation car la machine est tellement énorme que la faire évoluer c'est compliqué mais après il y a une opportunité de s'adapter. E5</i></p> <p><i>Il y a des deux. Si on repense ce qu'on va cultiver, c'est de la résignation, on ne peut plus cultiver ce dont on avait l'habitude il faut changer. Si on repense l'urbanisme, je vois moins une résignation mais plus une opportunité. Je pense que ça dépend du champ sur lequel on est. Après des choses qu'on fait aujourd'hui pour atténuer le changement climatique permettront aussi peut-être de s'y adapter. E34</i></p> <p><i>Ça dépend de l'endroit où on se situe sur un territoire donné. Si j'habitais au bord de la mer je serais sûrement résigné et je verrais ça comme un inconvénient. Je serais sibérien je me dirais je vais gagner 3 degrés. E56a</i></p>	<b>11.2</b>
<p><b>L'adaptation, perçue comme une résignation</b></p> <p><i>Je le verrais plus comme une résignation. On va mettre en place des stratégies pour vivre avec. Mais ça n'incite pas à éviter ce changement. E57</i></p> <p><i>Avec ce que j'ai dit avant je suis plutôt dans la résignation. On a déréglé quelque chose, ça va forcément bouger et avoir un impact et oui il va falloir que je m'y adapte. C'est plus le bouclier d'Astérix. E21</i></p> <p><i>Moi ce sera la résignation, c'est l'adaptation qui résonne comme l'évolution des espèces etc. à nous de nous adapter à la nature en fonction de comment elle va évoluer. (...) Je crois que c'est un frein. Ils ont du mal à se dire qu'est-ce qu'on va pouvoir faire positivement? E33</i></p>	<b>7.7</b>
<p><b>L'adaptation, perçue comme une obligation avant tout</b></p> <p><i>Il faut s'adapter par rapport à un territoire limité, comment faire la même chose en s'adaptant avec les contraintes de circulation, les contraintes climatiques. Ce n'est pas un terme péjoratif. Qu'on le veuille ou non on s'adapte notre fonctionnement n'est plus le même qu'il y a 5 ans, en termes d'organisation, de déplacements etc. L'adaptation ce n'est pas ça qui est positif ou négatif, ce sont les conséquences qui sont positives ou négatives. E44</i></p> <p><i>Je ne suis pas décroissante mais je pense qu'il faut adapter les mentalités très clairement, mais ça se fait sur des générations. Il faut faire avec donc il faut faire autrement. Développer les énergies alternatives, mais là encore pleins de gens n'en veulent pas. Il y a des intérêts différents des lobbies comment on arrive à faire avancer tout ça. Il faut d'abord une volonté politique. Travailler sur des filières courtes, moins de voitures en villes etc., c'est au maire de prendre cette décision, les effets ne seront pas visibles forcément aujourd'hui. On est obligé de s'adapter, on est tous dans la merde, je suis peut-être un peu négative. E6</i></p> <p><i>Comme une obligation. Pas une résignation mais c'est un enjeu. Il y a des choses plus ou moins catastrophiques qui vont arriver. Quand on annonce à l'horizon 2011 que le climat méditerranéen va devenir subtropical ou désertique bon. Sète est un port de pêche avec beaucoup de poissons bleus et il n'y a plus de Sardine. Dans la tête des gens ils ont compris que la migration des espèces est une réalité. Je crois qu'il y a des gens qui peuvent l'entendre. Les gens vont être capable d'entendre des choses qu'ils n'avaient jamais entendues. Les réactions avec les PPRI commenceront à ne pas être les mêmes qu'avant. Il y a des tempêtes de plus en plus grosses, les dégâts sont de plus en plus élevés. E28</i></p>	<b>4.2</b>

**Tableau 8.** Catégorisation de la perception de l'adaptation en opportunité ou en résignation.

### 2.3.3 Les représentations graphiques de l'adaptation

**Point clé :** les principales représentations graphiques de l'adaptation aux changements climatiques sont associées à des catastrophes, du végétal et des éléments d'architecture.

À la question demandant aux interlocuteurs quelle était la représentation graphique qu'ils associent à l'adaptation aux changements climatiques, les 55 réponses exploitables retenues montrent que l'image de la catastrophe domine devant l'image du végétal et celui de l'architecture (tableau 9). Les réponses qui associent l'adaptation aux catastrophes (inondations, tempêtes, déserts, la Mort) révèlent une appréhension des changements climatiques qui se caractérise par l'aspect incertain, soudain et intense d'aléas météorologiques subis et non maîtrisables. Incontestablement, la peur de la dévastation et, in fine, de la disparition, que ce soit de l'individu, de la civilisation actuelle ou du genre humain, teinte la représentation imagée donnée à l'adaptation. Les représentations évoquées en lien avec le végétal (végétaux, arbres,

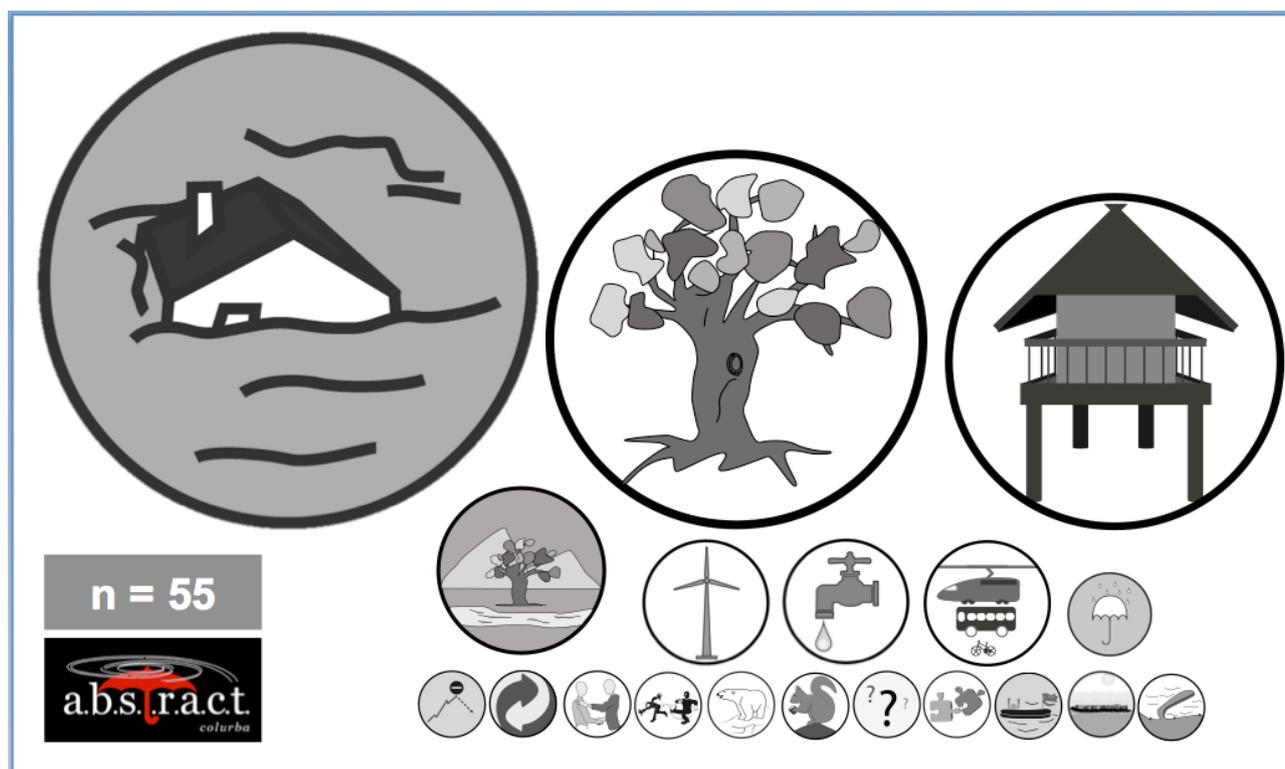


potager, jardin permaculturel) symbolisent la vie et dénotent un optimisme résidant dans la force du vivant. Dans cette conception, l'homme ne semble plus être le centre de l'attention de la problématique climatique mais s'inscrit pleinement dans une vision systémique environnementale où il a toute sa place. En associant le végétal à l'adaptation, la notion de coévolution biologique est mise en lumière. Les changements climatiques représentent avant tout un élément naturel en évolution que les activités humaines ont modifié. Les éléments d'architecture (maisons à pilotis, logements, maisons anciennes, villes) données dans les réponses, associent l'adaptation au territoire, à l'habitat et à la construction que la créativité humaine est capable de déployer en réponse aux changements climatiques pour s'en protéger et mieux les vivre. En dehors de ces trois principales catégories, plusieurs autres réponses oscillent selon diverses thématiques comme le recours à la protection (digue, parapluie), la fuite (radeau, migrants), la coopération solidaire (poignée de main, gestes, réduction de la consommation) ou encore les symboles (ours polaire, écureuil du dessin animé « l'âge de glace »).

« Pour vous, la représentation imagée de l'adaptation, ce serait... : »

Thème	Récurrance	Déclinaisons
Catastrophe	12	Inondation; tempête; glace; désert; la Mort
Végétal	9	Végétaux; Arbres; Potager; Jardin permaculturel
Architecture	8	Maison à pilotis; logements; maisons anciennes; villes
Scène	4	Paysages; enfants qui courent; montagnes;
Énergie	3	Panneaux solaires; énergies renouvelables
Eau	3	Ressource; glace
Transports	3	Vélo; déplacements; train
Parapluie	2	Pluie; vent
Digue	1	N.A.
Ours polaire	1	N.A.
Écureuil (type « âge de glace)	1	N.A.
Un coup de pied au derrière	1	N.A.
Gestes	1	N.A.
Réduction de la consommation	1	N.A.
Poignée de main/accolade	1	N.A.
Migrants climatiques	1	N.A.
Radeau de survie	1	N.A.
Point d'interrogation	1	N.A.
Puzzle 3D pyramide pas construit	1	N.A.

**Tableau 9.** Récapitulatif des réponses exprimées par les interlocuteurs (n=55) sur la représentation graphique qu'ils associent à l'adaptation aux changements climatiques.



**Image 1.** Hiérarchisation pondérée des réponses exprimées par les interlocuteurs (n=55) sur la représentation graphique qu'ils associent à l'adaptation aux changements climatiques<sup>20</sup>.

## 2.4 Synthèse du chapitre 2 : quel est le spectre interprétatif de l'adaptation aux changements climatiques ?

L'analyse des entretiens montre la grande variabilité dans l'interprétation de l'adaptation aux changements climatiques. Parmi les raisons s'y rattachant, il y a la question de sa tangibilité. En effet, étant donnée l'aspect imprévisible, incertain et intangible des changements climatiques, il est difficile d'associer l'adaptation aux changements climatiques à une action en particulier. Ensuite, il existe très peu d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des actions catégorisées « adaptation » mises en place. Du fait de ces deux aspects, l'adaptation aux changements climatiques est perçue par de nombreux acteurs comme une notion théorique, abstraite et conceptuelle qu'il est difficile de matérialiser. En termes pratiques, cette situation rend difficile la mobilisation des acteurs et entretient le statu quo selon les intérêts en jeu.

Cependant, l'intangibilité des changements climatiques est moindre dans certaines collectivités. Ainsi, les collectivités littorales expérimentent directement les changements climatiques via les risques associés aux phénomènes d'érosion, de tempêtes ou d'impacts directs (submersion marine, modification des traits de côte, inondations). Dans ces cas-là, l'adaptation est envisagée sous la forme de dispositifs d'aménagement du territoire (réaménagement côtier, repli stratégique, rehaussement des protections). Ainsi, l'adaptation aux changements climatiques peut être associée à des réponses en matière de gestion des risques face à des contraintes physiques menant à modifications territoriales tangibles. Sur ce point, les outils (modélisation, cartographie) et de planification territoriale (SCOT, PLU) demeurent des outils pratiques aidant à la mise en place d'actions.

Au-delà de la gestion des risques, la recherche montre que l'adaptation est également interprétée comme la nécessité de sensibiliser les populations, les gestionnaires et les élus à des enjeux climatiques émergents et à des impacts de plus en plus observables sur le terrain. Cette représentation s'étend aux modifications de comportements, de mentalités et de pratiques dans l'idée de diriger la société actuelle vers un « mieux vivre » qui serait davantage en adéquation avec les dynamiques naturelles, le respect du vivant et la bonne gestion des ressources. Dans cette perspective, l'adaptation apparaît « silencieuse » en n'apparaissant pas dans les terminologies des intitulés des actions. Toujours est-il que l'adaptation est davantage perçue comme une opportunité qu'une résignation, voire une obligation, de modifier les habitudes afin d'influencer la trajectoire sociétale actuelle pour parvenir à une « durabilité ».

<sup>20</sup> Les icônes ont été gracieusement dessinés par Anne-Marie Cousin, GET UMR5563.



### 3. La mise à l'agenda de l'action publique climatique

Ce chapitre regroupe les éléments de compréhension quant à la mise à l'agenda politique du PCET par les collectivités étudiées. La première partie s'intéresse aux enjeux reliés aux changements climatiques exprimés par les interlocuteurs auxquels font face leurs collectivités. La seconde partie dresse un portrait des responsables PCET interrogés. Enfin, la troisième partie met l'emphase sur les facteurs ayant contribué à l'émergence du PCET à l'échelle de chaque collectivité.

#### 3.1 Les enjeux exprimés face aux changements climatiques

##### 3.1.1 Les collectivités ultramarines

Les quatre collectivités d'Outre-Mer présentent de nombreuses similitudes en termes d'enjeux et de vulnérabilités face aux impacts des changements climatiques, notamment du fait de leurs caractéristiques semblables en termes géographiques. En effet, les cas d'études choisis se situent dans trois îles (Guadeloupe, Martinique et Réunion) de taille, de structure volcanique et de climat à peu près similaires. De nombreux propos dressent un portrait de ces similarités. Tout d'abord, plusieurs répondants notent que la structure intercommunale administrative a été créée par, et pour le territoire français continental, modèle qui ne correspond pas toujours aux réalités insulaires ultramarines. Les personnes interrogées estiment que l'échelle de l'insularité, échelle géographique claire et déterminée, n'est pas assez prise en compte, notamment dans les textes de lois. Plusieurs propos indiquent que cette spécificité insulaire comporte des contraintes auxquelles peuvent se heurter la mise en place de politiques publiques : impossibilité de s'étendre, ressources limitées, dépendances envers l'extérieur (énergétiques, alimentaires, financier). Cependant, les répondants y voient également une opportunité à plusieurs titres. En prenant l'exemple du secteur de la mobilité, plusieurs interlocuteurs pensent inéluctable le passage d'une mobilité basée sur la voiture individuelle à une mobilité collective du fait de l'encombrement routier. Selon les propos, le transport en commun, peu développé ou en proie à de nombreuses contraintes (confort, tarif, régularité) qui se retrouve à l'échelle de l'ensemble des collectivités ultramarines analysées, a toute sa pertinence dans une géographie insulaire. Plusieurs interlocuteurs voient dans l'insularité une opportunité d'expérimentation face aux enjeux climatiques et environnementaux, prenant l'exemple d'une meilleure gestion des ressources naturelles, d'organisation du territoire et de développement d'énergies renouvelables puisque les alternatives ne manquent pas (géothermie, houle, vent, solaire). Certains entretiens mettent de l'avant les facteurs favorables au développement d'une agriculture diversifiée et riche, comportant des circuits courts. Néanmoins, les limites à un tel potentiel de développement durable et de réduction de la vulnérabilité aux impacts des changements climatiques sont soulignées sous la forme d'un manque de sensibilisation à ces enjeux et à une situation socioéconomique tendue pour une grande partie de la population. Enfin, l'installation de populations à faibles revenus sur l'espace public des 50 pas géométriques<sup>21</sup> est un enjeu commun à l'ensemble des cas ultra-marins, bien qu'accentué dans les Antilles. De ce fait, la maîtrise de la pression foncière sur les zones à risques constitue une problématique commune aux cas d'études insulaires ultramarins.

##### Communauté Intercommunale Réunion EST

La partie Est de la Réunion se différencie par de larges espaces disponibles, une météo très humide et un littoral abrupt bordé de plages de galets. Plusieurs répondants indiquent que l'un des objectifs prioritaires de la CIREST est d'attirer la population à venir s'y installer. Pour ce faire, la CIREST est marquée par la volonté de développer le réseau de transports en commun afin de faciliter la mobilité. Néanmoins, les aménagements de transport envisagés sont régulièrement modifiés en fonction des changements de mandature. Le secteur des transports rassemble les priorités locales en matière d'enjeux sociaux et économiques tout en permettant d'aborder les enjeux climatiques. De ce fait, il est perçu comme un secteur clé dans la politique générale de l'intercommunalité et se caractérise par plusieurs projets, chacun présentant un obstacle à sa mise en place. Ainsi, le projet de Transport collectif en site propre (TCSP) connaît des difficultés en termes de financement, les projets de mise en place de véhicules hybrides dans le réseau routier sont également freinés par les contraintes budgétaires et le projet de développement de l'offre de covoiturage se heurte à la persévérance de l'usage de la voiture individuelle personnelle. En dehors des enjeux reliés aux transports, l'autre enjeu principal exprimé par les interlocuteurs concerne la modification de la répartition de la biodiversité, notamment du fait de la migration de nombreuses plantes en provenance de l'Ouest de l'île parmi lesquelles de nombreuses non endémiques.

<sup>21</sup> Le code général de la propriété des personnes publiques dispose que la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. L'existence de cette zone permet de compenser la limitation du Domaine Public Maritime (DPM) qui dans les DOM, n'est matérialisée que par une bande de terrain très étroite en bord de mer, en raison de la faible amplitude des marées. (Voir Annexe 2 pour plus de détails).



## **Territoire Côte Ouest**

Du fait de son fort taux d'ensoleillement et de ses plages de sable, la partie Ouest de l'île de la Réunion constitue une destination touristique importante. L'intercommunalité inclut également la ville du Port, dont l'aménagement industriel classé Seveso<sup>22</sup> du fait de l'importance passée et présente de ses activités économiques portuaires concentrées (stock d'hydrocarbures, centrale thermique) est à l'origine d'enjeux sociaux importants (fort taux de chômage, logements sociaux). La volonté de la mandature de développer les énergies renouvelables, notamment solaires, est évoquée par les interlocuteurs, tout en regrettant la sous-exploitation de cette richesse. La politique d'économie d'énergie est, elle, qualifiée de balbutiante. Également évoquée comme une problématique locale importante, la mobilité se heurte aux congestions régulières de la route du littoral et aux années de tergiversation sur les nouvelles infrastructures de transport envisagées. La montée de la mer est décrite comme un impact fort et ressenti des changements climatiques par les répondants qui relatent l'importance du tsunami asiatique de 2004 sur les esprits. Un interlocuteur souligne une évolution dans la prise de conscience de la population aux enjeux climatiques, notamment lors de la période cyclonique.

## **La Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique**

La CACEM est née d'une volonté de mutualisation intercommunale en matière de gestion des déchets, des déplacements et d'énergie, plaçant les enjeux environnementaux au centre de son action commune. Le retrait progressif financier de l'État fut une motivation pour initier cette dynamique de mutualisation tout en restant un des principaux enjeux. En effet, plusieurs répondants estiment que le frein financier est important dans le développement des infrastructures, notamment en termes d'aménagement du littoral (projet de port de plaisance, aménagement de front de mer, réduction des risques d'inondations côtières). Le secteur des transports est mentionné dans les problématiques prioritaires locales. La difficulté réside dans le développement d'une offre de transports en commun rivalisant avec l'usage du véhicule individuel. Certains répondants regrettent que la CACEM n'ait pas la compétence tourisme pour développer davantage d'offres mettant en valeur son territoire, notamment la Baie de Fort-de-France, labellisée comme une des plus belles baies au monde. Avec le projet d'un agrandissement du canal de Panama, un des principaux enjeux réside dans la modernisation des structures de transbordement permettant d'accueillir de plus grands navires.

## **La Communauté d'Agglomération Nord Basse-Terre**

Les enjeux principaux soulevés à la CANBT demeurent la pression immobilière forte, le manque d'espaces pour accueillir la démographie locale et les nombreuses zones à risque (sismique et volcanique), lesquels obligent de nombreuses personnes à s'installer sur les terres publiques du littoral. Les logements, souvent mal agencés, précaires et situés ainsi proches des côtes marines demeurent fortement vulnérables aux impacts des changements climatiques, que ce soit à travers d'éventuels événements climatiques extrêmes (cyclones) ou de tendances (érosion côtière). Outre cet aspect fort, les répondants mentionnent les problématiques prioritaires de la nouvelle mandature : la gestion des déchets, la mobilité, le développement de la production d'énergie d'origine renouvelable et l'implantation d'initiatives d'économies d'énergie dans le secteur de la construction.

### **3.1.2 La Communauté d'Agglomération Royan Atlantique**

Les propos d'un répondant de la CARA décrivent que le territoire étendu de l'intercommunalité présente une grande disparité en termes de populations communales, d'habitats (semi-collectifs, bailleurs sociaux ou pavillonnaires) et de territoires et donc, d'enjeux. La conciliation de ces enjeux demeure un enjeu en soi pour la CARA. Ainsi, plusieurs communes rurales à l'activité agricole côtoient des territoires forestiers et plusieurs communes littorales. Ces dernières sont celles qui sont citées comme étant les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques par le biais de l'érosion côtière et d'événements climatiques extrêmes, perturbant aussi bien le bâti que les activités liées au tourisme dont l'économie locale dépend grandement. Le recul du trait de côte, la fragilité dunaire et la sécurité des plages sont les thèmes reliés aux changements climatiques par les répondants. Les dynamiques géomorphologiques constantes de certains pans de la côte sont surveillées et un dialogue étroit existe entre l'intercommunalité et les communes du front de mer, parmi laquelle la ville-centre de Royan.

### **3.1.3 Agglomération Agen**

Concernant l'intercommunalité d'Agen, la problématique principale évoquée réside dans l'augmentation des températures en période estivale et des périodes de chaleur intense. En dehors de la ville-centre d'Agen, les communes membres présentent des caractéristiques rurales à forte activité agricole sensibles aux variations de températures et de précipitations. L'enjeu de la gestion de l'eau est donc primordial dans ces territoires. Les enjeux urbains (congestion urbaine, pollution de l'air, développement d'une politique de mobilité ou encore densification de l'habitat) sont balbutiants compte tenu de la faible taille du territoire urbain sur l'ensemble de l'intercommunalité. Les propos précisent que le dialogue entre l'intercommunalité et le secteur

<sup>22</sup> Pour plus d'information sur la Directive Seveso : <http://www.risquesmajeurs.fr/le-risque-industriel>



agricole est peu développé. Toutefois, quelques initiatives existent de la part d'exploitants agricoles, notamment pour modifier les pratiques assujetties à l'irrigation. L'intercommunalité se distingue par la présence depuis plusieurs décennies de l'Association Climatologique de Moyenne Garonne dont l'influence sur le PCET s'est caractérisée par une contribution active aux diverses étapes de son élaboration.

#### **3.1.4 La Ville d'Annecy**

Les propos des personnes interrogées à la Ville d'Annecy mettent en valeur l'importance du lac dans l'identité locale, ainsi que dans l'argumentaire présenté aux touristes. Symbole local fort, certains répondants expliquent que le lac a dû être nettoyé grâce à la volonté municipale de créer une gestion des eaux usées contournant le joyau en remplacement des rejets directs. La mobilisation autour de cette action fut un succès dans cette commune qui porte une attention particulière aux enjeux environnementaux, notamment de par la proximité des montagnes. Le lac reste toujours un indicateur important de la bonne santé environnementale locale. Outre le lac, la couverture neigeuse et la possibilité d'activités hivernales demeurent des indicateurs de la manifestation des changements climatiques. Quelques répondants estiment que le territoire n'a pas véritablement connu de manifestations climatiques violentes passées et de ce fait, la prise de conscience locale quant aux impacts potentiels des changements climatiques est variable. La proximité frontalière avec la Suisse et le réseau des Villes Alpines constituent de solides réseaux en termes de potentialités de projets, d'échanges d'informations et de bonnes pratiques.

#### **3.1.5 La Ville de Sète**

Le risque de submersion marine et de cours d'eau ainsi que la sensibilisation à ces risques auprès de la population ressortent des propos comme étant les principaux enjeux sur le territoire de la Ville de Sète. La gestion du bâti situé dans ces zones à risques, désignées en rouge dans le Plan de prévention des risques d'inondations local, reste un défi et les événements climatiques extrêmes de type cévenol<sup>23</sup> sont redoutés, bien que se produisant habituellement davantage dans l'arrière-pays. Plusieurs interlocuteurs estiment important le potentiel des énergies renouvelables sur ce territoire ensoleillé et venteux, tout en évoquant le frein financier. Les enjeux économiques sont liés au tourisme et aux activités de conchyliculture et d'ostréiculture, sensibles à la baisse d'oxygène dans l'eau que les fortes températures peuvent provoquer. Le lido, c'est à dire la consolidation du front de mer par divers moyens techniques et de surveillance, reste l'action phare présentée comme une réussite en matière d'aménagement pour lutter contre l'érosion marine. Néanmoins, la réplification de cet aménagement reste un véritable défi dans des zones habitées compte-tenu de la résistance de la population résidente et de ce fait, l'érosion côtière demeure importante sur certaines portions du territoire côtier.

#### **3.1.6 La Communauté Urbaine de Dunkerque**

Les propos rapportent que du fait des activités industrielles et portuaires développées au sortir de la seconde guerre mondiale, le territoire de la CUD est un des plus émetteurs de gaz à effet de serre de France en termes d'équivalent habitant, constituant ainsi une grande motivation à s'engager activement dans un PCET. Ajouté à cela, la CUD est également fortement vulnérable à la submersion marine de par le niveau d'une partie de son territoire situé au-dessous de celui de la mer. Ces « polders » nécessitent donc une gestion de l'eau spécifique à travers les waterings<sup>24</sup> et l'évacuation des eaux continentales par pompage vers la mer. La montée des eaux marines, et plus particulièrement la montée du niveau de la marée basse, complique progressivement cette gestion des territoires à la fois du point de vue agricole et du point de vue du bâti. La proximité d'enjeux similaires sur le territoire transfrontalier des Flandres a permis la constitution d'un réseau d'acteurs utile en termes d'échanges d'expériences, d'informations et de projets. Les répondants mentionnent que le développement des énergies renouvelables est un créneau développé depuis plusieurs décennies, caractérisé par plusieurs projets pilotes tels que l'utilisation d'hydrogène. La tradition d'une politique portée sur les enjeux environnementaux est soulignée dans les propos, expliquant qu'elle est issue de plusieurs facteurs parmi lesquels la volonté de compenser les activités industrielles par des territoires à vocation récréative préservant les espaces naturels.

#### **3.1.7 Cergy-Pontoise Agglomération**

L'historique de la ville de Cergy est cité dans plusieurs propos comme un élément important dans la compréhension des enjeux locaux. En effet, le caractère « ville nouvelle », c'est à dire la décision de créer à la périphérie de Paris un territoire urbain sur des territoires auparavant agricoles, donne une tonalité particulière aux dynamiques socioéconomiques, environnementales et aux politiques territoriales entreprises. D'après un répondant, la densification urbaine et les transports en commun n'ont pas été les premières priorités, mais se sont progressivement installées comme des thématiques importantes dans les orientations en termes d'aménagement du territoire. Peu de vulnérabilités géographiques ou reliées à des activités locales face aux changements climatiques sont décrites par les répondants, hormis sur les activités

<sup>23</sup> Pour plus d'information sur les « épisodes cévenols ».

<sup>24</sup> Pour plus d'information sur les « waterings ».



agricoles qui subsistent encore sur le territoire. Le volet climatique de l'Agenda21 constitue le PCET local d'une politique générale de développement durable qui couvre de nombreuses thématiques. Un des enjeux réside dans la volonté de développer l'agriculture périurbaine afin de favoriser les circuits courts tandis qu'un autre est de développer un attachement au territoire à travers le développement et la stabilisation d'emplois locaux afin de réduire l'influence de Paris. La qualité de vie, à travers la préservation d'espaces naturels et la convivialité, est un argument mis de l'avant pour inciter la population à rester ou venir s'installer sur le territoire.

## 3.2 Brève présentation des responsables PCET<sup>25</sup>

### 3.2.1 La phase de recrutement

Les chargés de mission PCET sont responsables de l'animation du Plans Climat<sup>v</sup>, et à ce titre, demeurent des interlocuteurs centraux concernant la question climatique. Leur intitulé exact varie selon les localités et/ou selon l'intégration du PCET à l'Agenda21 (Chargé de mission PCET ou Développement Durable, animateur PCET, Chef de projet énergie ou Agenda21). Au moins la moitié des interrogés furent engagés dans l'objectif d'animer le PCET suite à l'obligation réglementaire issue de la Loi Grenelle. Les autres ont hérité de l'animation du PCET soit par évolution de leur poste au sein de la collectivité, soit par l'ajout de cette mission à celles déjà établies dans la fiche de poste. Parmi celles-ci, certains répondants précisent être chef de service ou en charge de l'animation de l'Agenda21 lorsque celui-ci est fusionné avec le PCET, de l'animation du SAGE local ou d'autres actions dans le domaine du développement durable (qualité de l'air, sensibilisation environnementale, risques littoraux). Pour la plupart des interrogés, ce contrat a été décroché à la suite d'un autre en lien avec le développement durable.

### 3.2.2 Les premiers pas

Concernant la mise en place des actions inscrites dans les PCET, certains relatent la difficulté d'être nouveaux venus dans la collectivité et d'en découvrir le personnel, les dynamiques et l'historique de la structure et des interactions. Pour quelques-uns, la thématique des changements climatiques n'était pas nouvelle au moment de l'arrivée en poste. D'autres racontent qu'ils purent bénéficier d'appuis grâce à leur réseau interne, puisque travaillant à la collectivité avant de devenir chargé de mission PCET. Dans ce dernier cas, l'expérience de travail et la connaissance de la collectivité sont décrites comme des avantages importants, notamment lorsqu'il s'agit d'interagir avec les acteurs (interne ou externe) impliqués dans des actions du PCET. Les propos précisent que la personnalité du chargé de mission PCET, son pouvoir de persuasion et sa disposition à négocier, font partie des éléments importants dans la capacité à pouvoir animer le PCET et s'assurer une mise en œuvre optimale. Les nouveaux arrivants au poste de chargés de mission PCET racontent que les relations interpersonnelles créées et les affinités avec leurs collègues, notamment en lien avec la sensibilité environnementale, ont permis de faciliter l'animation du PCET. Toutefois, la majorité des interrogés font état d'une certaine solitude et isolement sur cette thématique des changements climatiques et sur les spécificités du PCET en termes de fonctionnement (transversalité, vision systémique, interdisciplinarité). La nouveauté du thème climatique et sa méconnaissance au sein du personnel administratif et technique, des gestionnaires et des élus ressort comme argument principal de cet état de fait.

### 3.2.3 Positionnement dans l'organigramme

Une des difficultés soulevées par les chargés de missions PCET réside dans leur positionnement dans l'organigramme de leur collectivité, lequel peut leur assurer une plus ou moins grande marge de manœuvre. En effet, le rattachement à une direction consacrée à une thématique précise peut rendre difficile les dialogues avec les collègues d'autres services et directions. Il en est de même lorsque le chargé de mission PCET est rattaché à un service « isolé », c'est à dire appartenant à un ordre hiérarchique supérieur important. Par exemple, appartenir à la Mission Climat du Service Développement Durable de la Direction Environnement de la Direction générale adjointe Infrastructures et environnement qui appartient à la Direction générale des services... fait perdre la légitimité du mandat PCET. Le positionnement dans l'organigramme reflète généralement la priorité du sujet dans la politique générale de la collectivité. Ainsi, le rattachement direct à un responsable hiérarchique à responsabilités plus générales, telle que la Direction générale des services, favorise la légitimité de l'action portée auprès de l'ensemble de la collectivité. De manière générale, la sectorisation thématique ou des corps de métiers et le cloisonnement administratif qui en découle sont pointés par les interlocuteurs comme un obstacle important face à la nécessaire transversalité des actions menées dans le cadre du PCET.

L'analyse des positionnements de huit chargés de mission PCET des collectivités étudiées permet de voir que sept d'entre eux sont rattachés à un Service et/ou une Direction rattaché ensuite à la Direction générale

<sup>25</sup> Pour cette section, le choix a été fait d'indiquer les éléments clés qui ressortaient des entretiens puis de regrouper les verbatim illustratifs, à la fin de la section, certains couvrant plusieurs thématiques.



des services ou adjointe. Il n'y a qu'un cas qui est directement rattaché à la DGS, provenant du seul PCET fusionné avec un Agenda21 étudié. Cette situation laisse penser que la politique de développement durable est insufflée comme politique générale depuis le haut de la hiérarchie sur l'ensemble des activités de la collectivité. Concernant les intitulés thématiques des Directions et Services, les termes « Environnement », « Aménagement » et « Développement Durables » sont ceux qui ressortent le plus (Figure 21).

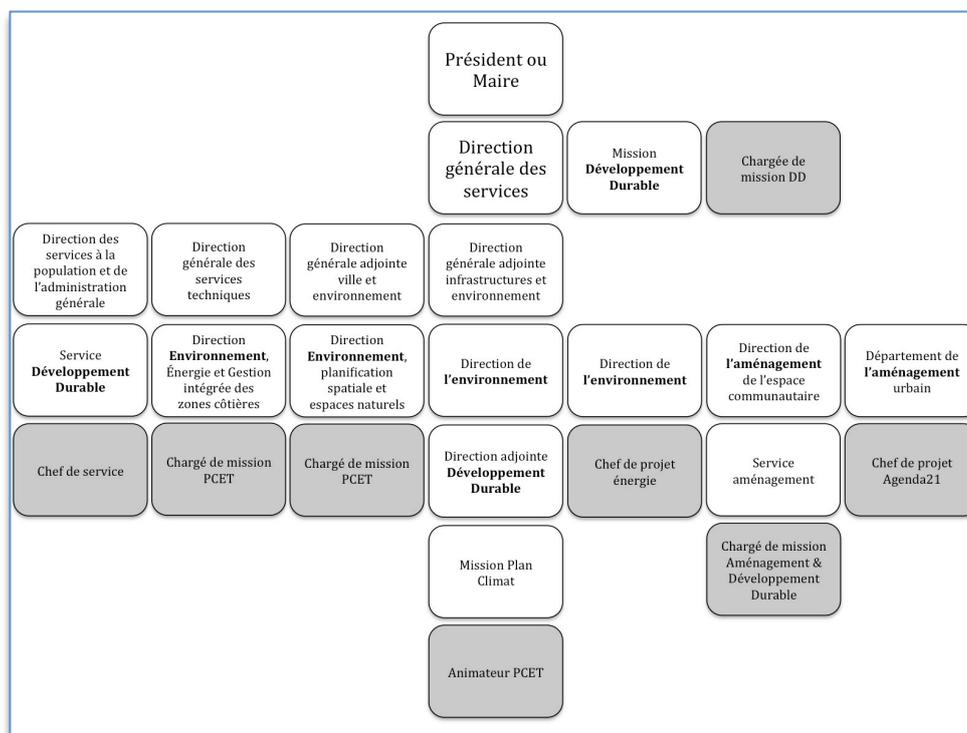


Figure 21. Comparaison de positionnement des chargés de mission PCET dans l'organigramme administratif de huit collectivités étudiées.

### 3.2.4 Appropriation de la démarche PCET

D'après leurs propos, une des barrières principales à laquelle se heurtent les chargés de mission PCET dans leur mission d'animation est d'avoir été engagés suite à l'obligation réglementaire et/ou d'être devenus responsables du PCET une fois son élaboration commencée. En effet, le fait de ne pas avoir pu participer (pleinement ou partiellement) à l'élaboration du PCET rend difficile l'appropriation de certaines actions. Plusieurs interlocuteurs pointent ainsi parfois un manque de cohérence entre les actions inscrites dans le PCET et leur modalité de mise en place, soulignant la difficulté d'hériter d'actions déjà élaborées lors d'une dynamique sur laquelle ils n'eurent aucune emprise, tant sur leur faisabilité technique ou leur pertinence. Cette déconnexion est également soulevée lors de l'accompagnement de l'élaboration du PCET par les bureaux d'études.

### 3.2.5 Les ressources mobilisées pour faire vivre le PCET

Les ressources principales sur lesquelles s'appuient les chargés de mission PCET pour débiter le travail de réflexion sur le PCET ou pour l'animer sont variées. Certains répondants mentionnent le recours aux réseaux regroupant les chargés de mission PCET à l'échelle territoriale, régionale ou nationale, mis en place spontanément ou par divers organismes publics (ADEME, DREAL), permettant un partage d'informations et de retours d'expériences. Les sites Internet spécialisés sur la question climatique ou ceux comportant des bases de données, estimés utiles pour trouver des indicateurs, font partie du catalogue des ressources utilisées par les répondants. Certains répondants indiquent avoir travaillé sur la question de l'adaptation aux changements climatiques dans leurs études, parfois à travers le mémoire de Master 2. À ce sujet, les répondants notent une différence entre l'apprentissage théorique enseigné et celle issue de la réalité une fois dans l'action.

*Il y a un suivi à faire sur les bâtiments, c'est le pôle patrimoine immobilier qui doit faire le suivi. C'est à nous de les impliquer et comprendre bien que ce n'est pas le cœur de leur métier. Ils ont déjà une charge de travail. E27*

*[J'étais] rattachée au directeur général adjoint du développement territorial qui permettait une certaine transversalité mais sur un pôle en particulier et c'était un peu compliqué. (...) Dans la maison, il y a des perceptions différentes mais c'est encore très sectorisé, très hiérarchisé et verticalisé. E31*

*Ça reste un peu cloisonné car il y a une séparation physique avec plusieurs sites. Il y a des métiers vraiment très spécifiques. (...) On a la direction transport qui se charge d'assurer le transport scolaire,*



*service bus etc. Et le service environnement sur la gestion des déchets etc. Les deux derniers sont assez mono-compétence mais des liens commencent à se faire. Jusqu'à présent il y avait très peu de connexions de faites. E45*

*Je fais partie de la direction développement durable, qui est intégrée dans la direction environnement qui fait partie d'une direction générale adjointe qui fait partie d'environnement et infrastructure, attachée à la direction générale des services. Il y a une poupée russe. Pour mettre en place les actions je dois travailler avec tout le monde et je ne suis pas certain qu'ils aient intégré cet enjeu stratégique. (...) Je suis jeune, aller rencontrer des personnes qui ont de l'expérience et qui sont bien implantées dans une organisation et changer leurs habitudes, c'est pas évident, ça crée du conflit. E52*

*[Le chargé de projet PCET] n'est pas placé au bon endroit pour que le PCET soit transversal. Il faut qu'on fasse peur aux élus pour qu'ils prennent conscience des choses, ça permettrait que les décisions au nom du climat soient prises et que les décisions soient prises radicalement et, pour le coup, portées par [la collectivité]. E50*

*Je suis arrivée, (...) le PCET venait d'être adopté (...) et quand je suis arrivée en septembre on m'a dit : « à vous de mettre en place ce qui a dans le Plan Climat ». J'ai passé un peu de temps à voir comment il avait émergé. (...) Le document je me le suis approprié assez rapidement sous 2-3 mois. Là où j'étais [précédemment] j'avais élaboré le PCET. E34*

*[Mon prédécesseur] a participé à la construction de ces actions. Je n'y ai pas participé, c'est censé avoir été construit en relation avec les services, mais j'ai un doute. Certains services ont l'air très surpris quand je vais les voir. Ça me pose un vrai problème, c'est important de s'assurer qu'il y a eu co-construction du PCET. E60*

*Il faut que la transition se passe bien. Ici ça c'est bien passé. Mais quand on arrive on ne sait pas l'accueil qu'on aura par rapport au projet. Il faut une vraie implication des acteurs, une vraie appropriation de la démarche. (...) Dans le cadre de l'animation du programme d'action j'aurais donné plus d'orientation sur d'autres sujets. Il faut être plus attentif sur certaines phases du programme d'action. E52*

*J'ai eu du mal au début car je n'ai pas eu l'organigramme de suite. C'est identifier les personnes etc. Au fil des échanges et de la discussion on arrive à trouver des personnes qui comprennent. E45*

**Figure 22.** Dires d'acteurs concernant le profil des chargés de mission PCET.

### 3.3 Facteurs de mise à l'agenda du PCET

#### 3.3.1 La porte d'entrée réglementaire

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** l'obligation réglementaire d'élaborer un PCET a permis à des collectivités de se saisir de la question climatique ou d'aller de l'avant pour celles ayant déjà initié des programmes sur la problématique.

Deux voies principales ont permis l'émergence des PCET dans les collectivités étudiées : la voie réglementaire et la voie volontaire. Concernant l'aspect réglementaire, il s'agissait pour les collectivités de respecter la Loi Grenelle<sup>26</sup>. Cet aspect concerne la moitié (5) des collectivités étudiées. Plusieurs répondants attestent que sans cette obligation, leur collectivité ne serait pas allée de l'avant sur l'élaboration d'un PCET, parlant même de contraintes ou de manque d'attrait pour la thématique climatique. Toutefois, d'autres entretiens mentionnent que l'aspect réglementaire a permis d'initier une dynamique relayée ensuite par un portage politique investi sur la question climatique. Cet aspect est prégnant notamment pour les collectivités déjà impliquées sur des programmes connexes favorisant des passerelles avec les PCET, tels que les Agenda21 ou les Contrats Locaux Initiatives Climat (CLIC)<sup>vi</sup> lancés par l'ADEME et certaines Régions, lesquels ont permis aux collectivités participantes de se saisir de la question climatique. Également, des propos indiquent que des aides financières ont permis de respecter l'obligation d'élaborer un PCET pour les collectivités les plus démunies en termes d'expertise ou de ressources (humaines et financières).

*L'aspect réglementaire [de faire un PCET] a beaucoup orienté ce choix. L'agglomération était passée un peu à côté de l'appel à projet qu'il y avait eu au niveau de la Région et de l'ADEME. C'est l'obligation qui nous a rattrapé, ce n'est pas l'attrait pour cette thématique là. E31*

*La volonté était réglementaire. On a eu une aide financière pour respecter cette obligation. E51*

*Il y a eu l'obligation de faire un PCET de présenter un plan d'action de développement durable. Tout le monde était impliqué. On a vu les choses évoluer. Depuis l'an dernier il y a un vrai débat au niveau du conseil communautaire, sur : on fait quoi ? E61*

**Figure 23.** Dires d'acteurs concernant l'aspect réglementaire de la mise à l'agenda du PCET.

#### 3.3.2 La porte d'entrée volontaire

IPR : 4,5 [9 (5)]

<sup>26</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.



**Point clé :** la sensibilisation aux enjeux climatiques et l'anticipation d'une obligation réglementaire résultant d'informations issues de réseaux figurent parmi les principales raisons de l'élaboration volontaire d'un PCET.

La voie volontaire a concerné l'autre moitié (5) des collectivités étudiées. Plusieurs répondants mentionnent que l'origine du projet émane de l'influence d'un élu, voire directement de la décision du maire ou du président de l'intercommunalité. Parmi les raisons évoquées, on retrouve la sensibilisation aux questions environnementales et l'anticipation d'une injonction liée au Grenelle de l'Environnement. Concernant ce dernier aspect, plusieurs répondants rapportent que le réseau de l'élu a joué un rôle primordial dans la transmission d'informations qu'une obligation réglementaire allait être mise en place. Ainsi, l'anticipation réglementaire aurait permis de faire valoir l'implication de la collectivité sur la question climatique, soit du fait d'une réelle sensibilisation aux enjeux, de l'intérêt des apports d'une telle implication ou encore dans l'objectif d'une stratégie de visibilité auprès des administrés. Parmi les réseaux cités figurent l'appartenance à la Convention des Maires, au Comité des Régions, à des groupes interparlementaires ou à divers réseaux de travail européens. Les réseaux transfrontaliers ont également joué un rôle dans l'échange d'informations, l'instauration de projets communs ou le partage d'expériences sur la question climatique entre collectivités aux caractéristiques territoriales et aux enjeux similaires.

Quelques exemples sont cités par les répondants comme l'association « Ville des Alpes de l'année » pour la Ville d'Annecy ou les liens tissés avec la Flandre (Syndicat intercommunal des dunes de Flandre), la Belgique ou les Pays-Bas pour la Communauté Urbaine de Dunkerque. Là encore dans cette configuration volontaire, l'implication dans des programmes d'action relatifs à la question climatique, tels que les contrats ATeNEE<sup>vii</sup> (Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique) cités par les répondants, a joué un rôle dans la motivation de se doter d'un PCET tout en facilitant son élaboration. Outre ces contrats, plusieurs entretiens citent également l'Agenda21 comme vecteur de motivation, le Plan Climat étant alors perçu comme son volet climatique. Autres vecteurs : les plans d'aménagement PLU et les PADD<sup>27</sup>, qui en effet, au moment de leur révision, ont permis d'introduire la question climatique dans la politique publique locale.

*Le PCET s'est préparé en 2008 car en Avril 2008 l'ancien président s'est engagé dans la convention européenne des maires pour le climat. Ça a été l'étape 1. (...) Pour moi c'est l'évènement qui a fait qu'un Plan Climat a découlé par la suite. Au même moment le Conseil Régional [local] lançait un appel à projet en direction des territoires de projets visant l'élaboration de plans climat territoriaux. On est deux ans avant les premiers débats Grenelle ou Grenelle 2 et la future obligation pour les collectivités de plus de 50000 habitants. Je suis arrivé à ce moment là en stagiaire de fin d'étude pour répondre à cet appel à projet du Conseil Régional. (...) C'est ces deux éléments qui ont fait que [l'intercommunalité] s'est lancée quatre ans avant la réglementation dans un Plan Climat. E8*

*Vous avez des précurseurs, je pense que [notre élu] en est un. Il n'y a pas beaucoup de villes qui ont pris les engagements qu'il a pris. Je pense qu'étant à Bruxelles, il a vu et entendu des choses qui fait qu'on sort du schéma franco-français qui est peut-être le plus politicien de tous et du coup on est capable de s'élever un petit peu. E29*

*[Le bureau d'études] a repris la charte de l'environnement. Ce qui était dans le contrat ATeNEE a servi de base au Plan Climat. Certains thèmes ont peut-être été affinés mais ce sont les mêmes. Chacune des actions [du PCET] découlent du contrat ATeNEE avec des identifications des porteurs de projets. E57*

**Figure 24.** Dires d'acteurs concernant l'aspect volontaire de la mise à l'agenda du PCET.

### 3.3.3 Les vecteurs connexes à l'origine des PCET<sup>28</sup>

**Point clé :** au-delà de la motivation réglementaire ou volontaire, plusieurs facteurs ont favorisé l'élaboration d'un PCET : économies énergétiques et financières et influence d'initiatives personnelles ou d'autres collectivités.

Parallèlement à la question réglementaire et volontaire de la mise en place d'un PCET, plusieurs répondants décrivent une série de facteurs qui ont contribué à l'émergence de la question climatique au sein de leur collectivité. Tout d'abord, les entretiens montrent que l'introduction à la problématique climatique apparaît à travers la question énergétique. En effet, les entretiens montrent que l'énergie, c'est à dire sa rationalisation à travers des économies, aussi bien dans les grands secteurs d'activités, au sein de la collectivité ou chez

<sup>27</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.

<sup>28</sup> Thématique similaire : *La gouvernance énergétique comme perspective intégratrice territoriale*, 4 (4) – Voir [Annexe](#).



les particuliers, fut une thématique importante déjà en place. Ajouté à cela, une politique énergétique vigoureuse permet d'accroître la visibilité que la collectivité prend « à bras le corps » les changements climatiques en s'impliquant dans une réduction des émissions de GES dans un souci d'exemplarité. La sensibilisation à la dépendance du pétrole et à sa finitude programmée est évoquée, structurant le thème de l'énergie comme la pierre angulaire du PCET, permettant à son tour d'entraîner de nombreuses activités (transports, aménagement, patrimoine) dans la politique énergétique.

Également, les entretiens mentionnent que la politique énergétique s'est installée en réaction à la crise économique et la contraction budgétaire des collectivités. Ici, l'objectif fut donc la mise en place d'une politique d'efficacité énergétique dans un souci d'économie financière, par la suite connectée aux changements climatiques par le biais d'actions de manière volontaire ou réglementaire. Inversement, un répondant amène l'idée qu'à partir du moment où la question climatique a pris de l'ampleur, la question de l'efficacité énergétique fut portée de l'avant et accaparée par certaines collectivités comme le volet principale de la politique climatique.

Plusieurs autres entretiens évoquent diverses origines d'une politique de rationalisation des ressources, amenant à un moment donné à aborder la question climatique. Ainsi, l'initiative individuelle d'un employé de la mise en place d'une politique interne de développement durable a permis l'émergence d'un Département développement durable. Autre exemple, le montage d'une candidature aux Jeux Olympiques via l'objectif zéro carbone permit à une collectivité de baliser le terrain d'un PCET. Enfin, la question de la mobilité fut également la porte d'entrée de deux collectivités aux questions énergétiques, et par extension, aux changements climatiques. Ainsi, quelles que soient les portes d'entrées menant aux changements climatiques, une convergence multifactorielle permet aux collectivités étudiées d'introduire la thématique et de l'institutionnaliser à travers le PCET via la réglementation.

*Se doter d'un Plan Climat exemplaire, c'est aussi là pour montrer qu'on peut être un territoire particulièrement émetteur mais qui prend ce phénomène à bras le corps et essaye d'impliquer les différentes parties prenantes dans une dynamique efficacité énergétique, Plan Climat etc. E8*

*Pour moi l'énergie va être le sujet central et dans l'Agenda21-PCET, ce que je vais essayer de pousser le plus c'est le PCET. Derrière cette question de l'énergie on détricote plein de choses. Des questions de transport, de patrimoine, d'aménagement urbain. E21*

*Historiquement je suis arrivé à l'agglomération car la commune a adhéré à l'agglomération en 2011 et il y avait une préoccupation développement durable qui était d'ailleurs collée à tout ce qui était transport. E61*

*À l'époque il y avait l'idée des jeux Olympiques et l'idée de faire des jeux zéro carbone etc. Tout ça fait que le terrain pour la question du Plan Climat était déjà balisé. C'était dans la continuité. Sur la décision elle-même de le mettre en œuvre ça c'est fait tout seul. E1*

*J'ai proposé la mise en place d'une démarche de développement durable au sein de la mairie. (...) Donc mise en place du département développement durable en 2008, dont j'ai pris la direction et quelques mois plus tard avant qu'on parle de Plan Climat, j'avais dans l'idée de mettre en place une démarche éco-responsable et une démarche d'éco exemplarité et une démarche adaptation changement climatique sans trop savoir comment j'allais faire. E27*

**Figure 25.** Dires d'acteurs concernant diverses portes d'entrée quant à la mise à l'agenda du PCET.

### 3.4 Synthèse des enseignements partagés du chapitre 3

La recherche menée montre que les enjeux climatiques sont transversaux à de nombreuses thématiques et secteurs. Outre les problématiques liées à des événements climatiques extrêmes (érosion côtière, sécurisation des réseaux, gestion de crise), ils englobent celles relatives à la mobilité, à la protection de la biodiversité locale ou au développement des énergies renouvelables. Les résultats montrent que les collectivités ultramarines se distinguent par leur spécificité géographique des cas d'études continentaux. Leur particularité insulaire fait ressortir les enjeux liés à la contrainte d'un territoire limité : la surpopulation automobile soulève la problématique de la mobilité, la dépendance énergétique envers l'extérieur fait émerger le nécessaire développement d'énergies renouvelables et la gestion des déchets réinterroge les pratiques. Pour les cas d'études continentaux, les enjeux climatiques raisonnent avec la situation géographique de la collectivité (côte littorale de la CA Royan Atlantique, densification urbaine de Cergy-Pontoise Agglomération), les contextes socioéconomiques locaux (activités agricoles d'Agglomération, activités marines de Sète) et les aspects patrimoniaux locaux (Lac d'Annecy, les polders de Dunkerque).

L'adaptation aux changements climatiques apparaît transversale à ces thématiques puisque qu'il s'agit de réduire la vulnérabilité aux impacts des systèmes (de transports, d'énergie). Ainsi, les pistes de solution passent par la modification de pratiques (en termes d'aménagement), de raisonnements et de comportements (en termes de modes de vies). Sur ce point, et en résonance avec le chapitre 2, l'adaptation aux changements climatiques apparaît une nouvelle fois le parent pauvre des PCET si l'on



prend sa dimension « dure » (résilience, protection, aménagement) mais apparaît « silencieuse » et invisible si l'on prend sa dimension « souple » (sensibilisation, modification de comportement et de pratiques).

Pour faire face aux enjeux climatiques, les collectivités étudiées ont élaboré leur politique climatique soit de leur propre initiative, soit en se pliant à l'injonction de le faire. Dans les deux cas, les programmes d'action relatifs à la question climatique déjà engagés (ATeNEE, CLIC), les réseaux d'appartenance (Convention des Mairies, groupes interparlementaires) et les sensibilités personnelles à la question climatique ont favorisé l'émergence des PCET. Ajouté à cela, les analyses montrent la montée en puissance de la question énergétique, s'installant en réaction à la contraction budgétaire des collectivités dû à la baisse des dotations de l'État plus qu'à une sensibilisation généralisée aux enjeux des changements climatiques. Ainsi, la question énergétique est devenue une question budgétaire et structure transversalement les activités (transports, aménagement, patrimoine) du PCET.

Afin d'accompagner les PCET dans leur processus d'élaboration, la recherche menée montre que les collectivités étudiées ont engagé des personnes qui ont connu des difficultés notamment lorsqu'elles ne furent pas associées à la phase d'élaboration des actions ou du fait d'être extérieur à la collectivité. Concernant l'animation des PCET, le positionnement dans l'organigramme apparaît essentiel pour avoir une influence significative sur la bonne évolution de la mise en place des actions puisque qu'il peut faciliter ou rendre difficile les dialogues avec les collègues d'autres services et directions. Cette situation conforte les jeux de pouvoir en place entre les directions de l'organisation.

## 4. Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation

Ce chapitre s'intéresse aux PCET des dix collectivités étudiées selon les dires d'acteurs interrogés. La première partie est consacrée à la démarche d'élaboration et dans quelle mesure l'adaptation aux changements climatiques y a été abordée, la place de la démarche participative et ses limites ou encore l'accompagnement par les bureaux d'études. La seconde partie énumère les outils qui furent utilisés pour aider à l'élaboration des PCET ainsi que lors de son animation. La troisième partie regroupe les thématiques touchant à la cohérence entre le PCET et l'action publique territoriale déjà en place, notamment les outils de planification tels que le SCOT ou la gestion des risques, qui contribue à l'implantation d'actions d'adaptation (nommées comme telles ou non). Enfin, la quatrième partie s'intéresse à l'animation du PCET, à ses conditions gagnantes et aux limites rencontrées.

### 4.1 L'élaboration des PCET et des actions d'adaptation

#### 4.1.1 L'action publique en place comme base d'élaboration du PCET

IPR : 12,0 [15 (8)]

**Point clé :** l'action publique territoriale en place, à travers les activités en cours au sein des services de la collectivité, constitue une base importante d'élaboration des actions inscrites dans le PCET.

Au-delà de la démarche participative et de l'apport du bureau d'études, les personnes interrogées mentionnent l'importance de l'intégration d'activités déjà en place à l'échelle de la collectivité dans les actions élaborées dans le cadre du PCET. Les répondants décrivent que les services furent encouragés à participer à l'élaboration des PCET à travers l'inscription de leurs actions en cours ou envisagées qui rentraient dans les thématiques proposées, tout en ayant l'obligation de préciser les niveaux de faisabilité technique et financière. Plus précisément, les entretiens montrent que la plupart des démarches d'élaboration de PCET démarrent à partir de l'action publique territoriale en place de la collectivité. Les propos mentionnent que dans un second temps, les actions se construisent et s'enrichissent à travers de nouveaux questionnements, perspectives, pratiques et termes en lien avec les enjeux climatiques.

Dans un troisième temps, le travail bibliographique et documentaire apporté par les bureaux d'études et les mesures proposées par les participants des ateliers de travail viennent compléter la liste des actions étiquetées PCET. Des propos indiquent que cette manière de faire a permis de relancer des projets non aboutis ou envisagés et de faire évoluer ceux déjà en cours. D'autres personnes mentionnent que cela a été l'opportunité de rajouter ou d'affiner des indicateurs pour un meilleur suivi, de revoir la sémantique pour des fins de communication et de valorisation et de réinterroger la pertinence de l'action publique territoriale en place portée par la collectivité auprès des participants de la démarche participative. Cette manière de procéder a aussi permis d'identifier des actions en cours qui demeurent en cohérence avec les caractéristiques territoriales et d'identifier les maîtres d'œuvre et les indicateurs utilisés.



*En interne, on a fait au moment de l'adoption du premier et deuxième Agenda 21, des modules de formation interne. Qu'est-ce qu'un Agenda 21 ? Qu'est-ce que le développement durable ? Il y a eu à chaque fois un petit séminaire de formation et là on a avancé pas mal dans la rédaction sur 2008-2009. Ce sont donc les services qui ont rédigé leurs propres actions. (...) [Les actions] ont d'abord émergé par des brainstormings dans chacun des services. Qu'est-ce que vous faites déjà et qu'est-ce qu'on peut faire pour améliorer les choses, et prendre en compte la problématique Plan Climat par exemple ? E18*

*Les gens étaient réunis en pensant qu'il fallait réinventer de nouvelles actions. Il a fallu rappeler que ce qui est déjà fait peut-être inscrit dans ce plan. (...) Il y a plus d'actions nouvelles que d'actions en cours. [Les actions nouvelles sont celles qui commencent de zéro] mais c'est aussi reprendre des volontés qui n'ont pas abouti. E39*

*L'idée c'était de s'appuyer sur des actions des collectivités pour pouvoir atteindre les résultats. Collectivités exemplaires, on y trouve pleins de démarches. Dans toutes ces actions il y a un appui sur le SCOT, les PDU, les PLU, PLH etc. Il y a un rapport assez étroit avec les communes. E52*

**Figure 26.** Dires d'acteurs concernant l'action territoriale publique en place comme support.

#### 4.1.2 La place de l'adaptation lors de l'élaboration des PCET

IPR : 7,2 [9 (8)]

**Point clé :** peu abordée dans les phases d'élaboration des PCET et que partiellement dans des thématiques transversales, l'adaptation aux changements climatiques est le parent pauvre des PCET étudiés.

Les propos relaient que l'adaptation aux changements climatiques fut abordée lors de la phase d'élaboration des PCET, mais avec beaucoup de difficulté et de flous. Bien que parfois elle soit mentionnée directement dans l'intitulé d'un atelier de travail, la plupart des entretiens relatent que le thème est davantage apparu de manière transversale dans les discussions de travail, notamment par le biais indirect des diverses thématiques proposées. Des propos décrivent l'exemple où l'adaptation fût traitée dans un atelier intitulé « consommer-anticiper ». D'autres mentionnent qu'elle prit davantage corps à travers les questions de vulnérabilités du territoire face aux risques d'inondations ou via les thématiques portant sur les activités économiques. Plusieurs propos indiquent que l'adaptation aux changements climatiques fut abordée à travers un relevé historique des inondations passées sur le territoire, via des actions liées au paysage, aux trames vertes et bleues ou encore en termes d'aménagement du territoire.

Quelle que fût la formule décidée, de nombreux répondants mentionnent que l'adaptation aux changements climatiques fut difficile à appréhender lors de l'élaboration du PCET et estiment qu'elle ne se retrouve que très partiellement dans le document final. Certains propos racontent que le prestataire a finalement choisi de ne pas effectuer l'étude de la vulnérabilité locale et la question de l'adaptation, bien que ce fut initialement prévu dans son offre de prestation, sans préciser la raison de ce retournement. L'adaptation demeure donc, pour la grande majorité des participants, le « parent pauvre » du Plan Climat. Bien que les raisons à cela n'aient pas été directement ou clairement explicitées par les interlocuteurs au cours de ces questions, de nombreuses pistes d'explication émergent des réponses aux questions portant sur les représentations de la notion d'adaptation (Cf. Chapitre 2).

*[Il y avait un atelier adaptation appelé] consommer-anticiper. On a mis les deux ensembles car la notion d'adaptation est toujours un petit peu difficile à appréhender. Mais du coup quand on commence à parler de consommation d'eau, de réduction des déchets de vulnérabilité, ça parle un peu plus aux gens. D'ailleurs une des commissions du club climat c'est consommer et anticiper. E1*

*[L'adaptation], c'est le parent pauvre du Plan Climat car il était prévu d'aborder les questions de vulnérabilité appuyées sur une étude de diagnostic à l'échelle nationale. Mais cette étude n'était pas terminée au moment de la réalisation des programmes. E52*

*Il y a des différences. L'adaptation je le vois plus sur mon volet littoral que sur le PCET. Le PCET ce n'est pas assez clair, je ne vois pas comment intégrer la notion dedans. Cette difficulté a été soulevée lors des ateliers participatifs. Du coup on s'est dit qu'on allait plutôt travailler sur « ne pas aggraver » que sur « s'adapter ». E33*

**Figure 27.** Dires d'acteurs concernant le traitement de l'adaptation.

#### 4.1.3 Les limites de l'incorporation de l'action publique en place dans les PCET

IPR : 6,0 [10 (6)]



**Point clé :** la coopération des services responsables de l'action publique territoriale en place menée par la collectivité apparaît essentielle dans l'élaboration du PCET afin de réussir l'étape de sa mise en œuvre.

Plusieurs interlocuteurs pointent des manquements dans d'incorporation de l'action publique territoriale en place dans la démarche d'élaboration du PCET en affirmant ne pas y avoir pris directement part, en y ayant participé uniquement à travers des phases de validation d'actions déjà établies ou encore en ayant seulement reçu l'information de l'existence du document final. Certains répondants regrettent même de ne pas avoir eu l'opportunité d'y participer, voyant là un frein important à la mise en place d'une dynamique visant à fédérer les services autour d'objectifs communs à l'échelle des services de la collectivité. Certains propos signalent une déconnexion importante entre les actions inscrites dans le PCET et la réalité quotidienne de leurs activités, ne voyant pas comment ces actions peuvent être mises en œuvre en termes de faisabilité. En effet, certaines actions du PCET leurs semblent difficiles à réaliser, établies à trop grande échelle ou mal estimées au niveau financier.

---

*On a tous été associé à l'élaboration mais bon on nous présente pendant deux heures une étude. C'est juste de l'information et elle ne sera peut-être pas rediffusée au niveau du travail quotidien. Ensuite les fiches actions qui sont produites, sont tenues par le service qui s'en occupe. Et le service dit qui veut cette fiche action ? Mais si les objectifs annuels ne correspondent pas, personne ne la mettra en œuvre, si ce n'est pas porté d'en haut. E55*

---

*Je soupçonne que [les services] n'ont pas été assez impliqués dans [l'élaboration du] PCET. À ça plusieurs raisons. [L'ADEME] est rigoureuse, elle a dû organiser les réunions et ils n'ont pas pu ou pas voulu s'y rendre et du coup [mon prédécesseur] a été force de proposition. E60*

---

*C'est une difficulté, oui, si le projet n'a pas associé les services en question mais, non, si les services ont été associés. Quand je dis qu'ils sont associés c'est qu'ils sont présents dans toutes les phases d'élaboration, les comités techniques, les groupes de travail et les idées qu'ils apportent sont des idées qu'ils retrouvent dans le PCET. Il n'y a que comme ça que ça peut marcher. E30*

---

**Figure 28.** Dires d'acteurs concernant les limites de l'incorporation de l'action publique dans les PCET.

#### 4.1.4 La démarche participative, inspiration principale des PCET<sup>29</sup>

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** la démarche participative fut utilisée dans la majorité des processus d'élaboration des PCET et constitua la principale inspiration des actions qui y sont inscrites pour les rares propositions sur l'adaptation.

Selon les propos analysés, la majorité des collectivités ont élaboré leur PCET à travers une démarche participative. Dans l'ensemble des cas, celle-ci s'inscrivait dans l'offre de service du prestataire choisi par la collectivité pour la réalisation du PCET. Les modalités de la démarche décrites par les répondants se ressemblent dans la plupart des cas : des ateliers thématiques sont mis en place au cours desquels les acteurs du territoire sont amenés à réfléchir ensemble sur les propositions d'actions à mener à l'échelle de la collectivité. Quelques variations notables sont mentionnées concernant l'invitation de la population à la démarche, par exemple via l'utilisation d'un tirage au sort pour désigner les participants. À ces ateliers de travail furent conviés les acteurs institutionnels territoriaux (services de l'État; acteurs régionaux et départementaux), le personnel administratif et technique concerné, des élus de la collectivité concernée, des représentants de la société civile tels que des associations ainsi que le grand public. Toutefois, concernant ce dernier point, ce ne fut pas le cas pour l'ensemble des collectivités. En effet, pour quelques collectivités, la population a été conviée à se prononcer dès le début de la démarche tandis que pour d'autres, elle fut invitée à réagir à la présentation de l'élaboration d'une première série d'actions.

Le succès de la démarche participative varie, mais quelques répondants signalent qu'il est supérieur aux démarches participatives entreprises antérieurement, notamment dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 21. Les raisons avancées résident dans le gain de maturité concernant l'organisation d'une telle démarche et la mobilisation des acteurs et dans l'ouverture politique à cet outil participatif. Plusieurs entretiens relatent la richesse des propositions recueillies avant de décrire le travail de hiérarchisation et de sélection de celles qui ont fini par figurer dans la version finale du PCET sous forme d'actions. La recherche de faisabilité, financière, technique et juridique des actions retenues par les services de la collectivité est une étape évoquée dans quelques entretiens. La démarche d'élaboration du PCET est souvent estimée à une année. Plusieurs échéances (validations auprès de Conseils Communautaires ou d'élus, réunions auprès d'acteurs

<sup>29</sup> Thématiques similaires : *Limites de la démarche participative*, 6 (5) – Voir [Annexe](#).



du territoire) jalonnent la démarche. Pour la plupart des collectivités, la démarche participative a été vécue comme un processus intense et riche en informations, dont la teneur a constitué le cœur du PCET.

*Avec le grand public c'était beaucoup plus général. On est allé les voir une fois qu'on avait bien commencé à travailler sur ces problématiques là, pour échanger avec les habitants. Voilà en gros à quoi l'agglomération a réfléchi sur ces actions, qu'est-ce que vous en pensez? Et puis il y a eu le même travail avec les élus. Voilà le travail fait par les services, voilà ce qui ressort qu'est-ce que vous en pensez? Il y a eu un travail de sélection à faire, mais les services ont fourni un canevas assez précis. C'était clairement identifié en termes de faisabilité. E18*

*On a fait des thématiques, des réunions, on a beaucoup discuté. [On] m'a fait participé activement. On avait eu une table ronde sur comment appréhender les montées de températures par rapport au plan canicule. On avait parlé d'un tas de chose au niveau de l'architecture, des appartements traversant etc. C'est de l'urbanisme, il y a beaucoup de choses à faire. E29*

*[Du] diagnostic, une fois approuvé en conseil communautaire, en sont sortis des enjeux et cinq thèmes [et] on a fait des ateliers thématiques en fonction des cinq thèmes. On a commencé une démarche de concertation pour que les acteurs participent. On avait des enjeux, des problèmes et on est parti de zéro pour déterminer les solutions. Chaque atelier était une thématique. On a invité un large panel d'acteurs concernés par le PCET, des institutionnels, des gens de terrain, des communes, des techniciens etc. (...) Des élus sont venus et tout le monde a bien joué le jeu. E33*

**Figure 29.** Dires d'acteurs concernant la place de la concertation dans l'élaboration des PCET.

#### 4.1.5 Un accompagnement par les bureaux d'études insuffisant concernant l'adaptation

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** les bureaux d'études accompagnent les démarches d'élaboration de la plupart des PCET, bien que leur choix et l'offre de service demeurent parfois insuffisants, notamment concernant le thème de l'adaptation.

Les entretiens montrent que la plupart des démarches d'élaboration des PCET ont été effectuées avec un bureau d'études comme prestataire de services, parfois accompagné d'un conseiller de l'ADEME. Les choix du bureau d'études et de la formule proposée sont estimés déterminants pour le succès de la démarche PCET, tout comme la teneur de la communication entre ses différents responsables. L'avantage de choisir un bureau d'études pour l'accompagnement est d'apporter son regard extérieur sur les enjeux locaux, l'expérience des formules qu'il propose ainsi que la multitude de données qu'il possède. Bien que les bureaux d'études arrivent avec une méthode préétablie, les répondants estiment que chaque démarche est unique car en adéquation avec le territoire et ses enjeux propres.

En ce qui concerne les limites rencontrées, quelques répondants issus des collectivités ultramarines mentionnent qu'elles se situent dans le manque d'offres disponibles sur leur territoire en matière de prestataire de service. De ce fait, le même bureau d'études effectuant quasiment le PCET de toutes les collectivités à l'échelle de l'île, les répondants déplorent que les travaux rendus se ressemblent et ne soient pas assez ajustés aux spécificités intercommunales locales. Ajouté à cela, les répondants interrogent la qualité du travail en termes de diagnostic partagé du territoire par les acteurs ou bien en termes d'estimations financières des opérations.

*Le Plan Climat, on a essayé d'éviter l'écueil en matière de concertation qu'on avait pu avoir avec l'Agenda21 et les élus ont senti qu'on n'avait pas cette culture de la concertation publique [ici]. On est sur de l'information descendante. Cet OVNI un peu politique du Plan Climat a fait qu'on nous a laissé un peu carte blanche et la concertation est arrivée comme ça. On met autour de la table toutes les forces vives du territoire. On a été pour le coup aidé par un bureau d'étude excellentissime. (...) Sur le Plan Climat, le bureau d'étude a su nous dire non, ou là on ne le sent pas. E1*

*Je pense que le casting du bureau d'étude est très important. Le réseau avec nos collègues est très important car des fois on n'a pas de recul et un regard extérieur peut nous recadrer. E47*

*Toutes les collectivités qui ont mené le PCET ont pris le même bureau d'étude sauf [une] qui a fait un très bon choix. (...) Je suis mitigée sur le rendu. Il manque beaucoup de choses. Il y a beaucoup de copier coller. Ce bureau d'étude a été convoqué par l'ADEME. Le montage financier des opérations, il n'y a rien. Le plan est validé, finalisé, mais pour ce qui est des chiffres dedans je ne parierais pas dessus. E39*

**Figure 30.** Dires d'acteurs concernant l'accompagnement dans l'élaboration des PCET.

## 4.2 Les dispositifs en soutien à l'adaptation

### 4.2.1 Vers une généralisation progressive des outils économiques et financiers ?

IPR : 27,0 [27 (10)]



**Point clé :** Compte tenu d'une contrainte budgétaire croissante, les collectivités sont en demande d'expertise et d'outils économiques et financiers afin d'éclairer leur prise de décision en matière d'adaptation aux changements climatiques.

La majorité des répondants mentionnent que les outils d'ordre économiques et financiers, tels que les analyses coûts avantages, le retour sur investissement ou encore l'internalisation des coûts externes au moment de l'élaboration des actions, ne sont pas mobilisés aussi bien lors de l'élaboration d'actions que lors de leur mise en place. Seuls quelques répondants témoignent de leur utilisation partielle pour des projets ou des situations très précises. À titre d'exemple, certaines injonctions imposent désormais des analyses coûts-avantages, telles que le nouvel appel à projets des [Programmes d'action de prévention des inondations](#) (PAPI). Des propos précisent que le volet environnemental n'inclut pas encore automatiquement ces aspects.

Néanmoins, bien que partiellement mobilisés, la plupart des interlocuteurs estiment qu'il s'agit seulement d'une question de temps en ce qui concerne une utilisation plus accrue d'outils économiques et financiers, soit par obligation réglementaire venant de l'État ou par intégration dans la gestion économique à l'échelle de la collectivité. En effet, les entretiens indiquent que l'utilisation de tels outils permet d'orienter les choix et de prioriser les investissements, que ce soit en termes d'aménagement, d'infrastructures ou de tout autre projet. Ainsi, ils estiment que cette tendance devrait s'accroître lors de ces prochaines années.

Concernant les origines de cet état de fait, une grande partie des entretiens mentionnent que la situation financière des collectivités demeure de plus en plus contrainte du fait de la baisse des dotations de l'État, obligeant à une rigueur budgétaire qui prend la forme d'une réflexion économique en amont des projets et des actions envisagées. De même, le prix croissant de l'énergie est cité comme un élément qui impacte le budget des collectivités. Dès lors, le déploiement d'actions favorisant l'efficacité énergétique, concernant aussi bien le bâti, les engins ou la voirie, devrait s'avérer prioritaire au regard de justifications économiques. Ainsi, les propos attestent que dans les actions proposées de réduction d'émissions de GES, beaucoup sont avant tout mises en place pour réduire les coûts de la collectivité. Dans ce cas, la légitimité économique demeure un des principaux moteurs dans la mise en place de mesures favorisant les modifications techniques, de pratiques ou de comportements.

Tel que le note certains propos, la mutualisation des moyens et la rationalisation des ressources, humaines et financières, entre communes membres d'EPCI sont encouragées par l'État et demeurent des réponses pragmatiques inévitables face à une situation économique générale tendue. Ainsi, au-delà des diverses préconisations réglementaires visant une réorganisation territoriale à l'échelle des communes, la situation financière locale est un moteur de rapprochement afin d'optimiser les services et la gestion territoriale. En réaction, plusieurs entretiens montrent que les stratégies des collectivités pour accroître leurs recettes prennent la forme d'une politique d'attractivité territoriale et d'emploi visant à attirer les populations à venir s'installer sur le territoire. De même, elle vise à capter davantage d'investissements privés à travers l'instauration de zones commerciales, industrielles ou artisanales de manière à ce que les entreprises et commerces puissent s'installer.

Malgré tout, des propos notent aussi que les impacts secondaires en termes d'utilisation de ressources (logement, mobilité, énergie) de ces arrivées ne sont pas pris en considération dans les calculs économiques envisagés. Également, l'utilisation d'outils économiques et financiers est dénoncée par plusieurs répondants comme contreproductive ou pouvant desservir la collectivité. En effet, les arguments économiques peuvent justifier de mesures impopulaires, telle que la densification urbaine accrue. Certains répondants préconisent d'aborder les outils économiques dans une approche globale afin d'optimiser l'action. Les outils économiques nécessitent également une expertise et une connaissance que les collectivités ne possèdent pas complètement, amenant le risque de faire des mauvais choix.

Ainsi, la pertinence du recours à la concurrence entre prestataires privés dans l'objectif de réduire les coûts de fonctionnement face à la qualité du service rendu à la population par ces mêmes prestataires est questionnée. La difficulté de faire les calculs est également soulevée, notamment sur l'intégration des bénéfices futurs, sociaux ou écologiques dans des projets dont les investissements de départ sont supérieurs. Pourtant, les outils économiques et financiers demeurent de plus en plus la manière la plus efficace de « vendre » un projet aux élus. La grande variété des outils économiques est un avantage à faire valoir, et peu sont encore utilisés, notamment les incitatifs financiers visant à modifier les comportements.

---

*[On les utilise] dans le cadre du volet inondation, dans le cadre du PAPI mais sinon on ne le fait pas encore, on y arrive. Le territoire n'a pas encore pensé comme ça car jusqu'à maintenant le territoire*

---



*était relativement riche. (...) Jusqu'à maintenant les volets financiers n'avaient jamais été un élément déclencheur dans le choix, la prise de décision ou dans la priorisation. On avait une idée, hop, on pouvait la mettre en place, c'était super. Là aussi ça demande maintenant une analyse des pratiques différentes. On est obligé de travailler sur des priorisations et les élus aussi. Donc on va y arriver à ces analyses cout-bénéfices. Aujourd'hui le volet environnemental n'est pas du tout fléché sur des approches financières mais on va y arriver. E9*

*[L'argument économique] serait une très bonne porte d'entrée notamment vis à vis des élus. (...) Si on disait, ne pas s'adapter au changement climatique ça va coûter tant, au niveau du territoire, si vous ne vous adaptez pas vous aurez + 20 personnes en situation de précarité énergétique et donc + 200000 euros pour la collectivité. Ça, ça parle. E2*

*Si [les outils économiques] peuvent faire avancer on s'en servira, on a des budgets de plus en plus contraints. (...) Dès qu'on fait une lettre au président, on lui dit combien ça va coûter etc. Notre élu qui a cette fibre environnement non, c'est l'environnement qui va primer. Par contre on a d'autres élus où on va plutôt se pencher du côté économique. E33*

**Figure 31.** Dires d'acteurs concernant l'utilisation d'outils économiques dans le cadre de leurs activités.

#### 4.2.2 Les outils climatiques, vecteurs de sensibilisation aux enjeux climatiques

IPR : 15,2 [19 (8)]

**Point clé :** les outils climatiques sont très peu utilisés dans l'élaboration et l'opérationnalisation des PCET du fait de leur complexité d'utilisation et servent avant tout à la sensibilisation des enjeux climatiques potentiels.

La grande majorité des entretiens mentionnent que les outils climatiques ont très peu été utilisées, aussi bien dans l'élaboration d'actions inscrites dans les PCET que dans leur mise en œuvre. Les principaux outils climatiques utilisés sont ceux à vocation prospective (modélisation, scénarios climatiques, cartographies) dans un objectif de sensibilisation aux changements climatiques, aussi bien dans la réalité du phénomène que dans ses enjeux aux différentes échelles territoriales. La matérialisation prend souvent la forme de cartographies montrant des situations futures potentielles auprès d'un public cible constitué d'élus, de gestionnaires, de personnels administratifs ou du grand public. Les répondants des collectivités littorales mentionnent que ces outils de prospective servent de sensibilisation aux impacts de la montée du niveau marin et d'événements climatiques extrêmes (tempêtes, tsunamis, inondations).

Les raisons avancées par les personnes interrogées au sujet de la faible utilisation des outils climatiques se situent dans l'absence de compétences pour une traduction, une intégration et/ou une utilisation des données issues de ce domaine scientifique dans des actions de terrain. La complexité des outils climatiques est régulièrement soulevée, laquelle se heurte aux attentes de discours simplifiés permettant une lecture en adéquation avec le pragmatisme politique. Cette simplification apparaît être une condition nécessaire pour véritablement éclairer la décision publique. Les propos montrent que l'horizon temporel utilisé, qu'il soit 2030, 2040 ou tout autre date future, s'avère bien trop lointain et déconnecté d'une réalité temporelle indexée aux mandats électoraux pour être pris en compte. Selon d'autres personnes interrogées, ces horizons sont également déconnectés de la réalité météorologique vécue par la population au quotidien et de la faible projection temporelle des activités économiques (de l'ordre de l'année pour les budgets par exemple).

L'absence dans les modèles climatiques d'une maille concordante avec la réalité géographique locale est également évoquée, rendant difficile l'utilisation de données climatiques pour un diagnostic des vulnérabilités territoriales. L'absence d'études portant sur les conséquences des impacts climatiques futurs sur les réseaux (transport, télécommunication, eau) est signalée, soulevant ainsi le manque d'informations que les scénarios climatiques sont capables d'amener. De même, quelques répondants mettent en lumière le manque de pédagogie des universitaires travaillant sur les modèles prospectifs climatiques ainsi que le manque de recommandations ou de conclusions tangibles à l'issue de ces travaux, laissant des résultats à libre interprétation. Le passage du diagnostic à l'intégration de l'information dans les actions à mener, qu'elles soient du domaine de l'aménagement, des milieux naturels ou de la production agricole, n'est pas assuré, démotivant l'utilisation des outils climatiques.

Dès lors, les données climatiques les plus pertinentes se caractérisent par les relevés météorologiques historiques afin de déceler les anomalies climatiques les plus criantes, les relevés des arrêtés des catastrophes naturelles ou encore les relevés de dégâts constatés à l'échelle du territoire afin de constituer des bases de données sur lesquelles appuyer l'élaboration de pistes d'actions. Les observations de terrain et la mesure de certaines variables météorologiques au jour le jour (coefficient de marée, vitesse du vent, houle) sont utilisées par des responsables de la gestion côtière marine. Plusieurs réponses mentionnent l'existence de cartes retraçant des aléas historiques ou anticipés selon des scénarios imaginés, pour la



plupart éditées par les services de l'État. Néanmoins, elles signalent également que ce sont davantage les directives qui fixent les limites que les prévisions, prenant l'exemple des inondations. Un répondant mentionne l'utilisation réussie d'un couplage entre un travail qualitatif de prospection climatique basé sur le récit et le dessin auprès d'acteurs locaux, mais là encore dans un objectif de sensibilisation.

*On a utilisé les travaux de Météo France mais le problème c'est que les scénarios sont trop compliqués, beaucoup trop de variantes. (...) Ils jouent sur la caution scientifique que peut avoir Météo France, les spécialistes du GIEC, mais ils ne savent pas le vulgariser. On arrive à des rapports hyper spécialistes. Il faudrait un message clair avec la précision scientifique mais globalement avoir un message « imaginez la France avec +3 degrés ». Nous, en temps que collectivité de proximité avec les citoyens, c'est forcément des messages qu'on relaye. Il faut que nous puissions avoir un discours cohérent et facile à faire passer. (...) Le problème des études de météo France c'est que c'est trop fluctuant et ça dépend de scénarios qui ne sont pas locaux. Donc pour les gens, ça ne dépend pas d'eux. E1*

*Le souci des données climatiques, c'est que c'est très difficile de descendre à la maille locale. On va avoir un peu plus fin que le régional. À la maille locale on a très peu de données. On a, par différents outils, un outil sur l'adaptation. [Une personne] de l'ADEME était en charge de développer cet outil, qui permet de caractériser la vulnérabilité d'un territoire face aux conséquences prévisibles du changement climatique. Notamment tout ce qui est anomalies climatiques avec relevés historiques et relevés des arrêtés de catastrophes naturelles qui fait la base de données et la collectivité a juste à aller questionner la base de donnée dans l'outil et on ressort quelles sont les principales vulnérabilités du territoire sur les inondations, le retrait gonflement d'argile, îlots de chaleur etc. E8*

*Les données climatiques, on en a peu, on ne les utilise pas beaucoup, on ne sait pas forcément les utiliser et comme on ne souhaite pas y bosser dessus, on s'y intéresse peu. Mais même au niveau de l'ADEME et de la DREAL, on n'est pas incité à aller y travailler dessus. E34*

*L'illusion, c'est que les modèles parlent quand même aux élus car derrière il y a de la donnée. (...) C'est la difficulté de l'échelle temporelle sur laquelle on se projette. Sur la GIMR, on est sur des méthodes qualitatives et quantitatives des prospectives. Le bureau d'étude est plus dans du récit et du dessin qui permettent de se projeter sur du long terme et qui donne des ouvertures. Ça fonctionne bien avec les partenaires. La partie modélisation plus quantitative c'est l'université et le CIRAD qui vont bosser dessus. C'est nouveau d'intégrer les deux méthodes. E47*

**Figure 32.** Dires d'acteurs concernant l'utilisation d'outils climatiques dans les PCET.

#### 4.2.3 Le recours aux réseaux pour l'animation des PCET

IPR : 8,8 [11 (8)]

**Point clé :** en dehors des outils pratiques à disposition pour aider à l'animation des PCET, Internet et les réseaux demeurent des sources d'information, de partage d'expériences et d'aides importantes.

Peu de répondants mentionnent d'autres outils pratiques utilisés en dehors de ceux proposés par l'ADEME. Quelques interlocuteurs font référence à l'outil [Climat Pratic](#), destiné aux communes de moins de 50000 habitants, aux pays et aux Parcs Naturels Régionaux. Cet outil a été réalisé en partie par le Réseau Action Climat-France, l'ADEME et le CLER, inspiré de l'outil Climate Compass développé par l'association Climate Alliance. L'outil développé par l'Agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC) sur le suivi des PCET est mentionné tout comme des outils thermographiques utilisés pour la planification énergétique à l'échelle des quartiers, davantage technique et dirigé vers l'aménagement urbain.

Au-delà des outils développés par les organismes environnementaux, les ressources utilisées par les répondants pour aider à animer les PCET proviennent pour beaucoup de réseaux. Que ce soit via l'observatoire des PCET ou les réseaux-forums (réseaux régionaux énergie-climat) mis en place par l'ADEME ou de manière spontanée, les retours d'expérience restent l'élément le plus cité et le plus apprécié. En effet, ce moyen permet de mieux situer leur action, leurs difficultés ou les spécificités locales au regard d'autres configurations territoriales semblables. Les colloques PCET et les divers groupes de travail avec les acteurs locaux constituent des lieux d'échanges et de mise en relation importants. Internet demeure un outil de travail important dans l'objectif de regrouper l'information, tout comme, lorsque c'est le cas, les centres de documentations.

*En allant dans les colloques Plan Climat etc., on trouve des outils, on bénéficie des témoignages d'autres communes. On regarde s'il y a moyen d'avoir des bases de travail et présenter des opportunités qu'on peut créer à partir de cette base là. E52*

*Le but n'est pas de travailler de façon isolée dans notre commune. Mes techniciens sont sur un réseau de techniciens et ils échangent tous les jours. On a des réseaux professionnels qui permettent d'avancer. (...) Pour les techniciens c'est plus sous forme de forum, donc un réseau de professionnels parlant le même langage se constitue. E4*

*En termes de planification, j'utilise pas mal les forums et plateformes d'échange, les publications, comme celles du CERTU. En termes de méthodologie on s'appuie dessus. Grâce à internet on trouve pas mal de choses et on a un centre de documentation sur l'urbanisme. On est bien outillé. E20*



**Figure 33.** Dires d'acteurs concernant l'origine des ressources utilisées pour l'animation des PCET.

#### 4.2.4 La fiabilité et la crédibilité des guides, méthodologies et outils de l'ADEME<sup>30</sup>

IPR : 8,8 [11 (8)]

**Point clé :** les outils, méthodologies et formations proposés par l'ADEME sur l'animation des PCET sont appréciés et l'expertise reconnue de l'organisme est un gage de fiabilité et de crédibilisation de l'action menée.

Afin d'aider à mettre en place les actions dans le cadre des PCET, de nombreux répondants mentionnent l'ADEME, aussi bien pour les outils et les guides proposés que pour la qualité de ses accompagnements. Dans l'ensemble des réponses, l'action de l'ADEME est estimée appropriée dans le domaine climatique et énergétique en termes d'outils (guides d'élaboration, fiches synthèse, cahiers des charges) et de méthodologies proposées. Les démarches Cit'ergie, et dans une moindre mesure Diagademe, sont celles les plus souvent citées dans les entretiens. La clarté pédagogique, la pertinence et la diversité d'« outils clés en main », notamment ceux qui ont des axes d'entrée par problématiques, sont soulignées.

Le partage d'information, les formations et la mise en relation avec d'autres professionnels du secteur sont également des aspects appréciés des personnes interrogées. L'ADEME est également plébiscitée pour les démarches d'accompagnement qu'elle propose auprès des collectivités en termes financiers, techniques et humains. L'expertise et la disponibilité de ses conseillers ainsi que leur adéquation avec les prestataires choisis au moment de l'élaboration des PCET sont soulignées. Enfin, les propos signalent que la notoriété de son expertise permet de crédibiliser les démarches mises en place puis de les valoriser lors des communications.

---

*Au stade où on en est, on trouve notre compte largement car nous ne sommes pas très en avance sur les démarches. Du coup, le retour d'expérience que [l'ADEME] peut faire, la mise en relation ou même la méthodo de démarrage, ils l'ont. (...) L'ADEME, c'est les groupes de travail, les guides et aussi des outils clés en main, des cahiers des charges type, des méthodologies d'approche de certains dossiers qui ont fait leurs preuves et qu'on utilise. E23*

---

*J'ai une bible : le guide élaboration de l'ADEME. La pratique n'est pas toujours aussi facile. Tout ce qui est observatoire des plans climat de l'ADEME. Tous les retours d'expérience des autres collectivités. Savoir que ça marche ailleurs ça fait du bien. E31*

---

*L'ADEME nous accompagne, tout le monde sait que c'est crédible, ça a du poids et ça nous a aidé à crédibiliser la démarche et la cerise sur le gâteau c'est que ça nous donnait un outil de com. E61*

---

**Figure 34.** Dires d'acteurs concernant l'utilisation de guides dans le cadre de leurs activités.

#### 4.2.5 Limites des outils proposés par l'ADEME

IPR : 2.5 [5 (5)]

**Point clé :** la marge de progression identifiée des outils de l'ADEME se situe dans des indicateurs ajustés aux contextes locaux, des documents synthétiques et la simplification des programmes de subvention.

Plusieurs répondants regrettent que l'ADEME n'offre pas davantage de synthèses courtes, permettant de mieux dégager les messages importants de la volumineuse information disponible. Certains souhaiteraient qu'un outil tel que le Bilan Carbone puisse exister concernant l'adaptation aux changements climatiques, soulignant le caractère opérationnel essentiel des documents à proposer. Sur ce plan, un répondant suggère le développement d'indicateurs plus précis (notamment par thématique) et des méthodes de calcul simplifiées. L'inadéquation avec les réalités et les dynamiques locales est mentionnée, notamment par plusieurs répondants des collectivités ultramarines, qui regrettent que certains outils soient trop ajustés aux enjeux de la France continentale.

L'absence de tels outils incite certains répondants à envisager d'élaborer leurs propres guides qui seraient davantage représentatifs des enjeux locaux. Quelques répondants estiment que le programme de subvention proposé est instable et que les procédures administratives sont trop complexes. Sur le plan des formations, une déclinaison locale est suggérée afin d'en ajuster le contenu aux contextes et spécificités locales. Plusieurs entretiens estiment que les guides et les méthodologies servent surtout de point de départ

<sup>30</sup> Thématique similaire : *L'outil Impact Climat et Cit'Ergie*, IPR : [1,6 (4 (4))] – Voir [Annexe](#).



à la démarche et qu'ils perdent de leur pertinence par la suite. La suggestion émise serait d'élaborer des outils de deuxième génération.

*Vu qu'il y a beaucoup de travaux qui sortent, peut-être que l'ADEME devrait nous faire des synthèses de trois pages et nous dire voilà le où en est, voilà le message à faire passer. (...) Il faudrait nous donner la matrice pour que nous nous puissions remplir la matrice en fonction de nos données, un genre de bilan carbone pour l'adaptation. La collectivité a besoin d'un caractère opérationnel. E2*

*Les conseillers de l'ADEME nous suivent en binôme et une fois par an on fait un point. (...) On se retourne vers l'ADEME pour qu'ils nous donnent les outils de compréhension et d'évaluation. (...) Les indicateurs, il faut qu'ils fournissent des indicateurs, et que les indicateurs obligatoires soient accessibles. (...) L'ADEME c'est souvent nébuleux donc je n'ai pas les réponses que je voudrais. E60*

*[On utilise les guides] de l'ADEME, assez simples et efficaces à utiliser, mais pas toujours adaptés aux enjeux locaux. Il manque des outils adaptés aux enjeux locaux. E57*

**Figure 35.** Dires d'acteurs concernant les limites des guides de l'ADEME dans le cadre de leurs activités.

#### 4.2.6 L'importance de définir des indicateurs pertinents et d'assurer un suivi<sup>31</sup>

IPR : 6,3 [9 (7)]

**Point clé :** afin de mesurer la progression des actions menées et d'assurer un suivi, l'identification d'indicateurs pertinents est une des clés d'une opérationnalisation optimale des actions inscrites dans les PCET.

Plusieurs propos relatent l'importance de définir des indicateurs afin d'estimer la progression des actions menées, notamment lorsqu'il s'agit d'actions d'adaptation aux changements climatiques. Les indicateurs permettent de fixer des objectifs, d'élaborer un suivi régulier et de valoriser ce qui a été fait et ce qu'il reste à faire. Certains répondants estiment que les indicateurs relatifs aux enjeux climatiques sont à l'image de la problématique : diversifiés et multiples, ils peuvent se décliner dans la majorité des thématiques de travail ou des disciplines mobilisées. De ce fait, les indicateurs peuvent être élaborés par les services responsables ou en lien avec des actions du PCET, facilitant l'appropriation de l'action. Un tableau de bord permet, par exemple, de regrouper ces indicateurs et d'estimer l'évolution de la politique climatique générale menée. D'après les entretiens, les indicateurs sont essentiels pour rendre tangibles les tendances climatiques à l'œuvre. Les marqueurs biologiques, la consommation de ressources, ou encore les travaux d'aménagement en sont autant d'exemples.

*On touche les directions et les services, en leur montrant [qu'il y a un indicateur commun, le CO2 mais cet indicateur peut être converti en d'autres indicateurs qui leur parlent à eux, et qui peuvent refléter l'impact sur leurs administrés. E52*

*C'est l'observation de nécroses sur des feuilles de tabac qui permet d'évaluer les changements dans la qualité de l'air, c'est de la bio surveillance. Ils font aussi des cartes de lichens sur le même principe. C'est de la mesure par les plantes. Ils ont fait aussi des cartes d'empoussièrément. Ils travaillent sur l'observation des plantes pour évaluer les changements climatiques. E16*

*Un certain nombre de communes avec des services énergie dignes de ce nom ont un suivi très régulier, ils ont un service de comptage, ils peuvent suivre les consommations et voir si des dérives apparaissent. E21*

**Figure 36.** Dires d'acteurs concernant les indicateurs de suivi.

### 4.3 Approche territoriale et cohérence de l'action publique

#### 4.3.1 Une gestion des risques communale transférable<sup>32</sup>

IPR : 13,5 [15 (9)]

**Point clé :** la gestion des risques étant dévolue à l'échelon communal, l'intercommunalité ne possède que peu de prises sur cette thématique hormis l'intégration des risques dans les outils de planification territoriale.

La gestion des risques naturels étant une compétence communale, les répondants des intercommunalités analysées mentionnent que peu de personnes s'occupent directement des risques naturels, hormis à travers les opérations d'aménagement menées par les outils de planification territoriale tels que le SCOT ou le PLU.

<sup>31</sup> Thématique similaire : *L'aspect tangible du PCET*, IPR : 1,8 [6 (3)] ; *Le manque d'indicateurs et de suivi*, IPR : 5,4 [9 (6)] – Voir [Annexe](#).

<sup>32</sup> Thématique similaire : *L'intercommunalité comme support aux communes*, IPR : 7.7 [11 (7)] – Voir [Annexe](#).



Toutefois, plusieurs interlocuteurs admettent que l'intercommunalité fournit de l'aide aux communes n'ayant pas les ressources humaines, financières ou l'expertise pour mener à bien ses devoirs en la matière tel que l'élaboration des PCS ou des DICRIM<sup>33</sup>. Les propos montrent que la gestion des risques s'effectue donc au niveau du territoire intercommunal via des moyens détournés telle que l'intégration des portés à connaissance ou des PPR (notamment PPRi) produits par les services de l'État dans les opérations d'urbanismes et d'aménagement.

Par ailleurs, les entretiens mentionnent que la réglementation qui concerne les risques est de plus en plus stricte au niveau national et qu'une des difficultés réside dans l'absence de vérification des services de l'État sur les moyens mis en œuvre par les communes pour élaborer leurs outils de gestion des risques. Plusieurs répondants estiment qu'une gestion des risques au niveau intercommunal serait davantage opportun compte tenu des moyens et de l'expertise à disposition, ainsi que de la vision d'ensemble qu'offre le territoire. Également, compte tenu des moyens communaux limités, les communes sont de moins en moins capables de répondre à des situations d'urgence comme il leur est exigé au point de vue règlementaire, demandant de plus en plus à l'échelon intercommunal de l'aide. Concernant les deux communes étudiées (Ville d'Annecy et Ville de Sète), dans un des cas les répondants relatent que les changements climatiques ont nommément été intégrés dans le DICRIM, mais dans l'autre, il se contente de lister les risques climatiques sans mentionner les changements climatiques.

---

*[S'occuper des] problématiques liées aux risques qui impactent les missions de [l'intercommunalité], relativement faible quand j'ai été embauché, est devenu prédominant. (...) Maintenant on a des plans de prévention des risques avec des portés à connaissance de cartes dont on doit tenir compte en matière d'urbanisme et c'est quand les contraintes en matière d'urbanisme se sont posées que nos politiques se sont rendus compte qu'il fallait peut être faire autrement. E14*

---

*L'adaptation au changement climatique on a beaucoup de mal. Par exemple la gestion des risques c'est au niveau communal ici. Donc pour le moment ça se limite à de la sensibilisation pour ne pas empiéter sur ce que font les communes. (...) Comment faire pour que la collectivité s'occupe des risques, c'est délicat. On a des actions dans le plan mais il faut trouver les marques. (...) Certaines veulent garder leur maîtrise du territoire. Et on a du mal à légitimer de prendre une action alors que ça ne rentre pas dans le cadre de nos compétences. (...) Ce n'est pas une compétition, chacun a ses compétences et chacun s'y tient. E39*

---

*C'est l'arlésienne. On a une grosse problématique gestion des crues. Ce n'est pas une compétence agglo, mais les communes les petites aimeraient bien que l'agglo prennent la compétence. On les a laissé faire leurs plans communaux de sauvegarde mais on a lancé une consultation commune pour l'acquisition d'un logiciel de télé alerte. À l'époque c'était une manière généreuse de financer. Et il y avait peut-être à terme la mise en place d'un plan de sauvegarde communal. Il y a une envie mais ça n'avance pas je ne sais pas pourquoi. E60*

---

**Figure 37.** Dires d'acteurs concernant la gestion des risques.

#### 4.3.2 La prise en compte des spécificités locales<sup>34</sup>

IPR : 11,2 [14 (8)]

**Point clé :** les spécificités locales, aussi bien géographiques que culturelles, demeurent des caractéristiques territoriales essentielles à considérer au regard des enjeux climatiques et dans l'élaboration d'un PCET.

Lors de l'élaboration du PCET, plusieurs répondants insistent sur l'importance de la prise en compte des caractéristiques propres au territoire. Les propos mentionnent que les contraintes naturelles et géographiques font partie des éléments fondateurs et historiques des collectivités, aussi bien sur le plan culturel, architectural que patrimonial. Selon les entretiens, la subtilité d'une politique d'aménagement appropriée réside dans le fait de considérer ces facteurs, positifs ou négatifs, afin de ne pas vivre les risques comme des contraintes mais comme des caractéristiques territoriales incontournables et propres à la collectivité. Pour certains interlocuteurs, les caractéristiques territoriales qui peuvent être perçues comme des contraintes peuvent également être mises en valeur. Pour d'autres, les politiques basées uniquement sur des stratégies de protection tout azimut ne sont pas nécessairement les plus efficaces et les plus pertinentes face aux aléas climatiques.

Ainsi, les polders ou les territoires côtiers participent à l'identité territoriale locale au-delà du simple fait qu'ils soient sujets aux risques d'inondations et de submersion marine. Il en est de même avec des territoires ruraux ou caractérisés par un bâti urbain dense, sujets aux épisodes de chaleur intense. Les entretiens montrent que les valeurs de paysage, celles associées au patrimoine culturel ou encore les pratiques de

<sup>33</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.

<sup>34</sup> Thématiques similaires : *L'hétérogénéité du territoire*, 3 (3) ; *La spécificité insulaire (pas d'indice)* – Voir *Annexe*.



gestion en place doivent rentrer en ligne de compte dès lors qu'il s'agit d'élaborer une politique territoriale telle que le PCET, les politiques de gestion des ressources ou les schémas d'aménagement visant à prémunir les activités et les populations des aléas climatiques.

Or, plusieurs répondants constatent que cette manière de procéder n'est pas systématiquement prise en considération, citant plusieurs injonctions issues de services de l'État extérieurs au territoire qu'ils estiment en décalage avec la perception locale. Cette différence de regards, de perceptions et de connaissances, reliée aux enjeux climatiques locaux et à la manière de les traiter, est estimée par quelques répondants comme une source de tension entre les échelles institutionnelles. Au-delà des caractéristiques géographiques territoriales, certains répondants mettent l'accent sur les spécificités sociales, comportementales et culturelles locales, attestant qu'elles s'avèrent autant de données à prendre en compte au moment de l'élaboration de politiques publiques territoriales. À ce titre, des propos notent que les contraintes sociales ne sont pas toujours considérées par les services d'architecture et d'urbanisme, tout comme une politique de développement du transport collectif peut se heurter aux habitudes locales favorisant l'utilisation de l'automobile ou d'un territoire peu dense propice aux déplacements individuels. Face à toutes ces spécificités dans la manière d'être, de faire et de trouver des solutions, un répondant préconise une souplesse et une autonomie afin d'adapter le territoire aux défis posés par les changements, qu'ils soient climatiques ou globaux.

---

*Le risque, on est sur un territoire contraint par l'eau, c'est ce qui a aussi fondé [notre ville], c'est une composante du territoire, on ne peut pas la nier. On a des facteurs positifs, des facteurs négatifs et il faut que le projet s'adapte à ça pour justement ne pas en faire une contrainte. (...) Les gens comprennent l'intérêt d'aller dans ce sens là de ne pas vivre les risques comme une contrainte mais comme une caractéristique du territoire. (...) On ne résonne pas inondation continentale et submersion marine mais on résonne territoire. Le polder, c'est effectivement des inondations, mais aussi l'identité du territoire. On a des ouvrages de protection, les meilleurs ouvrages sont les ouvrages naturels qui sont aussi des atouts touristiques. Il y a tout un patrimoine autour du polders, des pompes, des portes à la mer, il y a tout un patrimoine qui est aussi à mettre en valeur et cette approche de culture du polder dans laquelle on intègre la problématique des risques puisque tout n'est pas blanc, tout n'est pas noir. E14*

---

*Il y a une conviction sur les valeurs du paysage et du patrimoine. C'est souvent la porte d'entrée un peu facilitée. Mais l'image de carte postale [locale], on y tient et quand on parle un peu de belle endormie, c'est ça. C'est l'image de carte postale d'[ici]. Le lac, la montagne derrière. (...) Parler d'écologie, c'est nettement plus facile qu'ailleurs car les gens ont les moyens de se préoccuper de ces questions environnementales. Il y a la présence de la montagne qui fait que les gens ont l'habitude de se promener en forêt, ils sont respectueux, c'est très rare d'avoir à ramasser des déchets par terre. Ça créé un vrai climat de confiance. Quand vous parlez de ce genre de problématiques vous avez un écho en face. C'est plutôt positif. E1*

---

*On est un département rural à la base, on a toujours eu le modèle d'une maison en pleine campagne etc. Donc on n'est pas assez grand pour avoir des déplacements comme le métro etc., on n'a pas la culture des transports en commun, c'est la dictature de la voiture. Expliquer aux élus que pendant des années on était très permissif en termes d'urbanisation en campagne et là on a un retournement de situation... donc des fois la position de l'État est compliquée. E63*

---

**Figure 38.** Dires d'acteurs concernant l'importance de la prise en compte des spécificités territoriales.

#### 4.3.3 Le SCOT, vecteur de mise en œuvre d'actions d'adaptation<sup>35</sup>

IPR : 10,4 [13 (8)]

**Point clé :** le SCOT permet l'intégration des enjeux climatiques à l'échelle du territoire en matière d'urbanisme et d'aménagement et présente une complémentarité au PCET en matière de gestion territoriale et des risques.

De nombreux répondants abordent le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) dès lors qu'il s'agit de gestion territoriale des risques, des questions de vulnérabilité et d'impacts des changements climatiques. Certains répondants estiment que le SCOT est une contrainte pour les communes qui ne peuvent plus aménager selon leurs souhaits tandis que d'autres valorisent davantage l'intégration possible des enjeux climatiques. Pour plusieurs répondants, la thématique de l'adaptation aux changements climatiques s'intègre pleinement aux outils de planification territoriale tel que le SCOT en permettant notamment une dynamique d'aménagement partagée entre les communes d'un même territoire.

En effet, les propos mentionnent que le SCOT permet de rendre cohérent les enjeux territoriaux issus de plusieurs thématiques pour définir un véritable projet de territoire dans lequel quelques lignes directrices sont définies. Ainsi, selon quelques interlocuteurs, l'échelle appropriée pour le SCOT est l'échelon

<sup>35</sup> Thématiques similaires : *L'utilisation du PLU comme vecteur de mise en œuvre*, IPR : 1,8 [6 (3)] ; *Le PLU intercommunal*, IPR : 1,5 [5 (3)] ; *Le PCET en lien avec les autres politiques menées à l'échelle territoriale*, 5,4 [9 (6)] – Voir [Annexe](#).



intercommunal. Les difficultés résident dans l'approfondissement des connaissances des thématiques abordées compte tenu de la pluralité de celles-ci par les porteurs de projet. Selon un répondant, le SCOT est un bon complément au PCET, notamment sur les questions de vulnérabilités, plus difficiles à intégrer dans le PCET. Cependant, plusieurs répondants estiment que le SCOT ne permet pas assez de rentrer en profondeur dans les détails d'un aménagement.

*On est en révision du SCOT accepté en 2007, pour en faire un projet de territoire et une des lignes directrices est l'adaptation au changement climatique, une volonté affichée au niveau du territoire. E14*  
*Avec Flore qui a fait le Plan Climat on avait pas mal discuté sur la partie adaptation et pour elle ce n'était pas à travers le Plan Climat qu'on arriverait à proposer des choses mais plus à travers le SCOT notamment en décidant où est-ce qu'on autorise à urbaniser ou pas. En tout cas pour la face visible de la chose. E36*  
*Le volet vulnérabilité est le parent pauvre [de notre PCET] mais au fur et à mesure au travers du parc, du SCOT nous rattrapons un peu le tir. [leur propre] étude [de vulnérabilités] sera une base qui nous permettra de mieux réévaluer et travailler sur les questions de vulnérabilité. E52*

**Figure 39.** Dires d'acteurs concernant le SCOT comme vecteur de mise en œuvre de l'action publique.

#### 4.3.4 Le manque de cohérence entre le PCET et la politique énergétique

IPR : 6,3 [9 (7)]

**Point clé :** l'articulation entre les actions inscrites dans les PCET et la politique énergétique locale n'est pas optimisée du fait de l'absence d'une action cohérente menée sur l'ensemble du territoire.

Plusieurs propos dénoncent le manque de cohérence entre les différentes politiques sectorielles menées à l'échelle de la collectivité, faisant émerger la difficile articulation entre les actions inscrites dans le PCET. À titre d'exemple, certains répondants regrettent l'absence d'une politique énergétique globale qui intégrerait les enjeux climatiques. La séparation des politiques climatiques et énergétiques, leur manque d'ampleur ainsi que le cloisonnement administratif, en termes de responsabilités et de services, ne favorisent pas une perspective intégratrice et territoriale, pourtant appelée par plusieurs interlocuteurs. Le manque d'une politique de développement durable incitant la collaboration entre les différentes directions afin de stimuler la transversalité des enjeux est dénoncée par quelques personnes interrogées qui y voient là un manque d'ambition politique.

En effet, selon certains propos, un tel projet permettrait de gommer des aberrations ou des incohérences engendrées par un cloisonnement trop important entre les diverses politiques sectorielles menées et entre leurs services responsables. Cela permettrait également de rationaliser l'action publique territoriale et de témoigner d'un véritable projet collectif sur l'ensemble du territoire. En outre, une meilleure articulation du PCET et des enjeux énergétiques avec les autres plans d'aménagement du territoire pourrait permettre de resserrer les liens entre les dimensions sociales, environnementales et économiques et pourrait stimuler les personnes à travailler de concert.

*Il faudrait que le Plan Climat et l'énergie se retrouvent dans la même cellule, qu'on travaille ensemble. Pour le moment c'est deux entités qui travaillent l'une à côté de l'autre. Si on sépare les deux, l'action de la collectivité manque de cohérence et de visibilité. La collectivité se veut être exemplaire, il faut être efficace et avoir une meilleure visibilité même pour les acteurs extérieurs il y a deux portes d'entrée donc on se perd. Énergie climat et énergie, on ne sait plus, c'est flou. (...) Il y a un point important c'est qu'on n'a pas de véritable politique énergétique. Rien n'a été écrit, voté ou retenu. On attend ça depuis des années mais pour le moment il n'y a rien et c'est un frein à toute action concrète. Un programme d'action n'est pas une stratégie. Tant qu'on ne sait pas où on va c'est dur de connecter avec les autres services. Ce n'est pas structuré on n'a pas de vision globale. E57*  
*Je pense que [la vision globale] n'est pas là, elle est balbutiante. Sur quelques projets on arrive à avoir des gens qui nous représentent les choses comme ça et sur d'autres j'ai encore vu des notes récemment dans lesquelles on lisait que la thématique climat est un surcôt de temps. (...) Il y a une politique de l'énergie mais elle est plus ou moins explicitée. On décide d'en faire une politique à part entière ou pas. Il y a d'autres enjeux sur le territoire qui fait qu'elle a été abordée au travers d'autres politiques publiques. On oscille entre : on a un service d'énergie et une politique d'énergie et on a une politique publique dans laquelle on prend en compte l'énergie. (...) Ce qui manque c'est la systématisation, l'intégration de l'approche. Quand ça repose que sur quelques initiatives personnelles ou de services, ça ne suffit pas. E23*  
*Les problèmes climatiques et énergétiques touchent toujours les plus précaires en priorité. Même si ça devrait être transversal, ça reste quand même une affaire de spécialistes. On a beaucoup de petites actions mais ça ne fait pas une politique. Il y a eu une mobilisation au début du précédent mandat mais j'ai l'impression que c'est un peu retombé. E7*

**Figure 40.** Dires d'acteurs concernant les limites dans la cohérence des politiques sectorielles.



## 4.4 Synthèse des enseignements partagés du chapitre 4

La recherche menée montre que les PCET ont été élaborés de fait selon une même trame qui allie démarche participative, apports d'un prestataire externe et intégration d'actions déjà en place au sein de la collectivité. En vogue dans les politiques publiques environnementales depuis l'avènement du « développement durable », faire participer les publics (population, acteurs territoriaux, personnels administratifs) est considéré comme un critère légitimant les dispositifs imaginés pour s'adapter aux enjeux climatiques.

Néanmoins, l'approche participative montre ses limites dès lors que l'adaptation est abordée de manière non transversale. Ajouté à cela, la nouveauté des enjeux, des connaissances et de l'élaboration d'une politique climatique effectuée dans l'urgence réglementaire fut accompagnée d'une difficile mobilisation et de prestataires dont le niveau de connaissances en matière d'adaptation reste en évolution. Au final, la première génération de PCET ne semble pas avoir réussi à lancer une dynamique optimale visant à fédérer l'ensemble des services de la collectivité, de la population et des acteurs territoriaux autour d'objectifs communs visant à mettre en place des stratégies d'adaptation pour faire face aux impacts des changements climatiques.

Au-delà de l'élaboration du PCET, les dispositifs et outils en soutien à la mise en place d'actions d'adaptation sont de plusieurs ordres : les outils économiques et financiers, les outils climatiques, les guides et méthodologies et les outils de planification territoriale. Les outils économiques et financiers sont peu utilisés, aussi bien dans l'élaboration d'actions que de leur mise en œuvre. Toutefois, à la faveur d'une situation budgétaire en tension du fait de la baisse des dotations de l'État, les collectivités sont en demande d'outils permettant de réduire leurs coûts de fonctionnement. En cela, les outils ayant la capacité d'estimer le « coût de l'inaction » (analyses coûts avantages, retour sur investissement, internalisation des coûts externes) devraient s'avérer pertinents pour justifier la mise en place de stratégies d'adaptation aux changements climatiques.

Du fait de leur diversité et de leur tangibilité, les outils économiques et financiers ont davantage le pouvoir d'intéresser les gestionnaires, les élus et les acteurs territoriaux aux enjeux climatiques que ne peuvent le faire les outils climatiques. En effet, du fait de leur complexité d'utilisation, de leurs informations parcellaires et de leur incertitudes, les outils climatiques à vocation prospective (modélisation, scénarios climatiques, cartographies) ne peuvent que faiblement infléchir les dynamiques territoriales en place, caractérisées par leur complexité et leurs interrelations. Les outils climatiques apparaissent déconnectés d'une réalité temporelle indexée aux mandats électoraux, de la réalité météorologique locale vécue quotidiennement et de l'horizon de temps court des activités économiques. De ce fait, leur rôle est cantonné à un objectif de sensibilisation aux changements climatiques, aussi bien dans la compréhension du phénomène que dans ses enjeux (sociaux, économiques et environnementaux).

Afin d'aider la mise en place de stratégies d'adaptation, les outils proposés par divers organismes sont appréciés d'autant que leur expertise est reconnue en la matière (tel que l'ADEME). Déclinés en guides, méthodologies ou formations, la marge de progression de ces outils se situe dans l'identification d'indicateurs ajustés aux contextes locaux, la synthèse mise à jour d'informations ou la simplification administrative des programmes de subvention. Au niveau des outils de planification territoriale à disposition pour mettre en place des stratégies d'adaptation, le SCOT apparaît être le plus pertinent. En effet, celui-ci offre la possibilité d'intégrer les enjeux climatiques à l'échelle du territoire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Dans une moindre mesure, le PLU et plus particulièrement le PLUi, demeure également un puissant outil de transformation du territoire, selon la perspective thématique prioritaire que les responsables de son élaboration veuillent bien lui donner.

## 5. Mise en œuvre des actions : les barrières

Ce chapitre s'intéresse aux barrières exprimées par les interlocuteurs freinant la mise en œuvre des actions inscrites dans les PCET des dix collectivités étudiées et en particulier les actions relevant de l'adaptation aux changements climatiques (nommément reconnues et intitulées comme telles ou non). Les parties sont classées selon l'échelon administratif décroissant. Ainsi, la première partie s'intéresse aux barrières qui sont associées à l'échelle de l'État, la seconde à l'échelle du territoire considéré, la troisième à l'échelle des élus et enfin, la dernière aborde l'échelle de la collectivité. Dans ce chapitre, ainsi que le suivant, les thématiques présentées dans chaque partie sont classées selon l'importance de leur IPR.



## 5.1 Les barrières à l'échelle de l'État

### 5.1.1 Une baisse des dotations qui pèse sur les ambitions locales<sup>36</sup>

IPR : 12,8 [16 (8)]

**Point clé :** la baisse des dotations de l'État reste un des éléments le plus contraignant pour mettre en œuvre les PCET compte tenu de la situation budgétaire en tension que cela entraîne à l'échelle de la collectivité.

La dynamique de réorganisation territoriale engagée depuis plusieurs années par l'État s'accompagne d'un retrait de ses services dans l'accompagnement financier des collectivités territoriales, dimension qui est soulignée dans de nombreux propos de personnes interrogées. Pour les collectivités, l'expérience nouvelle de se retrouver avec des responsabilités inédites est un défi en soi, notamment en ce qui concerne l'aspect financier. Les répondants soulignent que la baisse des dotations de l'État et cette nouvelle responsabilité de gestion financière est délicate à expliquer auprès des administrés. En effet, certaines personnes interrogées précisent que cette dynamique entraîne des conséquences qui peuvent être perçues comme préjudiciables.

Tout d'abord en entraînant des arbitrages nouveaux dans les projets envisagés ou engagés et dans les orientations politiques prévues au moment des investitures. Ensuite, les répondants mentionnent que les enjeux environnementaux et climatiques font les frais dans les choix prioritaires qui sont effectués par les équipes des gestionnaires en place. Enfin, la baisse des dotations laisse envisager des hausses tarifaires ou de taxes locales, levier financier toujours délicat à manier par les mandatures en place. Dès lors, les propos précisent que l'heure est davantage à recentrer l'offre des services publics essentiels, aussi bien en termes de qualité que d'efficacité, au cœur de la politique générale des collectivités. Ainsi, la raréfaction des ressources financières publiques n'encourage pas à se lancer dans des projets nouveaux ou coûteux. Plusieurs entretiens prennent l'exemple des réceptions régulières de lettres de cadrage financier de la part de leur hiérarchie. Les propos soulignent également une attention particulière croissante des élus sur l'équilibre des budgets de la collectivité comme objectifs principaux de l'action publique territoriale.

---

*Il y a désengagement de l'État sans compensation financière donc c'est une difficulté supplémentaire pour nous. On est contraint budgétairement. Il y a des arbitrages à faire, on ne pourra pas tout faire. E59*

*Les services de l'État ont un peu tendance à fonctionner comme par le passé. Ils veulent imposer les choses alors qu'ils n'ont plus les moyens. La césure est passée, c'était la fin de l'établissement public, fin des années 2000. Il y a eu un moment de flottement sur l'aménagement. La période 2000-2008 a été un peu compliquée en termes de dynamique. E19*

---

*Cette notion du désengagement de l'état on s'en rend compte par rapport au risque inondation. Peu d'aides de l'État. On hérite de la compétence mais d'aucun moyen financier. E33*

---

**Figure 41.** Dires d'acteurs concernant la baisse des dotations de l'État.

### 5.1.2 Des obligations réglementaires parfois inadaptées à la réalité locale vécue<sup>37</sup>

IPR : 8,0 [10 (8)]

**Point clé :** le cumul, la complexité et la difficile adéquation aux contextes locaux des obligations réglementaires peuvent être à l'origine de tensions du fait d'une interprétation variable au moment de leurs applications.

Plusieurs entretiens pointent les difficultés liées aux obligations réglementaires. La variabilité des interprétations selon les acteurs ou les échelles institutionnelles demeure un point d'achoppements. La lecture des points réglementaires peut freiner des projets, notamment lorsqu'ils comportent des aspects innovants ou des démarches administratives peu habituelles. La difficulté d'application des réglementations demeure également un point abordé dans les entretiens. Le manque de cohérence dans les délais de révision des différents plans territoriaux (PCET, SCOT, PLU) entraînent des effets contreproductifs en termes de gestion des ressources, aussi bien humaines que financières.

D'autres propos soulignent l'inadéquation entre les règlements établis à l'échelle des services de l'État et la réalité vécue au niveau local. Certaines décisions qui paraissent rationnelles sur le plan juridique demeurent

<sup>36</sup> Thématique similaire : *Le manque de ressources financières freine l'ambition*, IPR : 3,0 [10 (8)] et Voir thématique 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.

<sup>37</sup> Voir thématique 4.3.2 La prise en compte des spécificités locales.



inappropriées une fois arrivée l'étape de leur transcription sur le terrain. Plusieurs personnes interrogées mentionnent que de telles situations peuvent engendrer des conséquences négatives potentielles fortes pour la collectivité en citant l'exemple de préconisation de replis stratégiques à la suite de l'élaboration d'un PPRi par les services de l'État. Certains propos parlent même de la stigmatisation des territoires qu'un règlement peut engendrer dès lors qu'il est en décalage avec la réalité vécue localement.

*En termes d'application en termes d'aménagement on voit la différence par rapport à ce qui a été fait il y a 20 ans. À mal avis ce qu'il manque c'est de faire respecter la réglementation sur le terrain. (...) On a du mal ici à faire respecter la réglementation. C'est de la volonté politique. Mais pas seulement des collectivités, il y a aussi les services de l'État etc. C'est un de nos freins les plus importants quand on met en œuvre une politique. Après c'est un peu dans tous les domaines. E40*

*Encore faut-il que la réglementation soit bien foutue. (...) Par exemple, la directive européenne dit que les entreprises doivent faire un diagnostic énergétique tous les 5 ans sur 80 % de leur consommation d'énergie. (...) À la fois ça a un rôle d'impulsion, mais si l'impulsion n'est pas bien foutue je vais faire passer une grande partie du temps de mes troupes à répondre aux questions du diagnostiqueur, à claquer du pognon du diagnostiqueur pour quelque chose de quasiment identique 5 ans après. Donc attention aux effets pervers de la réglementation qui parfois n'est pas du tout adaptée, limite contre productif. E21*

*La question de la stigmatisation des territoires et de la compétitivité, elle est importante quand on parle de risques et c'est un petit peu comme ça que c'est vécu. Y compris avec l'ancienne municipalité. Très clairement, ils ne voulaient pas parler de risques car l'approche française c'est : on bloque tout, on arrête tout, c'est une zone inondable. Du coup forcément en termes de compétitivité, qui va venir s'installer sur ce territoire qui est soumis à des risques même s'ils sont maîtrisés ? Je me souviens très bien la présentation du plan adaptation changement climatique au plan national c'était 2009 ou 2010, on nous a dit repli stratégique. Un élu qui entend ça, il se braque, ce n'est pas entendable : qui va investir sur un territoire perdu ? (...) Il y a des approches qu'on peut qualifier de parisiennes (...) [avec] une approche purement topographique. On considère que le niveau de la mer augmente de un mètre et on regarde d'un point de vue topographique ce qui est en dessous du niveau de la mer. Naturellement, on est sur un polder donc tout est inondable ! Mais il y a toujours eu une défense passive, on a inondé volontairement certaines zones. Donc cette approche n'est pas réaliste. E14*

**Figure 42.** Dires d'acteurs concernant la réglementation.

### 5.1.3 Des lourdeurs administratives nuisibles à la mise en place d'actions d'adaptation

IPR : 6,3 [9 (7)]

**Point clé :** l'opérationnalisation d'actions se heurte parfois à un parcours administratif lourd qui pèse sur la motivation des porteurs d'initiatives et sur la crédibilité d'atteindre les objectifs au préalablement fixés.

Les propos montrent que la mise en place de projets, qu'ils soient en lien avec l'adaptation aux changements climatiques ou non, se heurte parfois à un parcours administratif lourd qui pèse sur la motivation des porteurs d'initiatives, qu'ils soient privés ou publics. Cet aspect est préjudiciable à la légitimité des projets aux yeux des administrés et donc, à la mandature qui les soutient. Plusieurs répondants citent la complication associée aux feuillets à remplir, aux pièces demandées ou aux dossiers à élaborer, laquelle rallonge les délais qui peuvent s'avérer nuisible pour la pertinence du projet.

Le vocabulaire juridique, la longueur des dossiers et le temps passé nécessaire à se conformer aux différents points règlementaires sont autant d'étapes qui ne sont pas bien vécues par plusieurs personnes interrogées et qui freinent les initiatives et les ambitions d'atteindre les objectifs au préalablement définis. Les propos relèvent le manque d'éléments motivants dans de telles démarches. D'autres propos prennent pour exemple la multiplication des études obligatoires préalables aux autorisations d'aller de l'avant avec un projet, en évoquant l'échelle d'une à plusieurs années selon les cas. La longueur des délais peut rendre un projet désuet. Dans le même genre d'idée, la surabondance de réunions, que ce soit avec les responsables administratifs ou régaliens des projets, est également évoquée et leur pertinence est interrogée.

*Le plus gênant pour une collectivité qui a un projet opérationnel lourd comme ceux qu'on mène et qu'on a mené, c'est l'imbroglio règlementaire et sa mise en œuvre. Les études règlementaires préalables pour avoir les autorisations préfectorales pour pouvoir faire les travaux c'est un parcours du combattant, c'est un casse-tête. (...) Du coup on rallonge les délais. C'est compliqué à vivre, ce n'est pas forcément agréable pour les services de l'État et ce n'est absolument pas satisfaisant pour les citoyens. (...) Dans les enquêtes publiques on se retrouve avec des dossiers illisibles énormes. Ça ne fonctionne pas ce système. Ce n'est pas de la démocratie participative. C'est bordé d'un point de vue règlementaire, on oblige les maîtres d'ouvrage à pondre des dossiers qui sont énormes, c'est long à faire et imbuvable à lire et les citoyens ne sont pas plus informés pour autant. (...) Ça existe les privés qui jettent l'éponge car ils n'en peuvent plus. Les collectivités on s'acharne, ce n'est pas dissuasif, c'est éreintant. E30*

*La mise en œuvre ne suit pas toujours. Au niveau PCET et Plan plage on avance dans nos actions*



*mais on a d'autres outils où on fait beaucoup de réunions mais bon pas tant d'actions. Les PAPI par exemple, Xynthia c'est 2010 on est en 2015 et concrètement on a qu'un seul PPR sur notre territoire. (...) Par exemple, niveau littoral on veut restaurer une digue c'est une étude loi sur l'eau, étude Natura 2000 etc. et du coup, les acteurs ils préfèrent ne rien faire que de passer du temps et de l'argent à multiplier les études. Tous les acteurs de terrain reprochent qu'on ne sort jamais d'études. On étudie mais on ne va pas vers le côté opérationnel. E33*

*Ceux qui ont la main ce sont les collectivités et EPCI, c'est l'aspect régalien. Ceux en charge des dossiers, on a l'impression qu'il y a une lenteur toujours. Alors que non, les EPCI, leur fonctionnement, leurs structures, c'est avec des organisateurs élus, qui attendent des résultats avant la fin du mandat. Vous avez des instructeurs de l'État mais c'est une technostructure qui n'a pas d'élus derrière eux. Nous, on est là pour appliquer des textes que les gens ne comprennent pas bien et on reste arcbuté. Un dossier d'un an on y passe 5 ans dessus. Il y a une démotivation. E53*

**Figure 43.** Dires d'acteurs concernant la lourdeur administrative.

#### 5.1.4 Le processus actuel de réorganisation territoriale est préjudiciable à l'adaptation

IPR : 4,0 [8 (5)]

**Point clé :** le processus actuel de réorganisation territoriale et de transferts des compétences entre les différentes échelles institutionnelles est un important frein à la mise en place d'une action publique climatique.

Une des barrières à l'action la plus régulièrement citée par les répondants se situe dans l'évolution actuelle de réorganisation administrative territoriale. Les propos mentionnent notamment les conséquences que ces modifications entraînent, notamment sur la disponibilité des services de l'État, du transfert de compétences vers les collectivités territoriales et des nouveaux rôles dévolus aux différentes échelles de gouvernance, eux-mêmes en modification. Plusieurs interlocuteurs témoignent du flou de la réforme territoriale, de son manque d'informations et d'une orientation générale plutôt vague. Les collectivités, et en premier lieu les EPCI, voient leurs compétences s'accroître mais les délimitations de leurs champs de compétences restent difficiles à déterminer dans cette période de transition. Ainsi, certains propos mentionnent qu'entre les échelles administratives (intercommunale, départementale, régionale, nationale), certaines compétences sont difficiles à démêler, laissant parfois la simple délimitation territoriale comme frontière d'intervention.

La thématique climatique, de nature transversale, se retrouve ainsi à cheval entre ces différents acteurs et apparaît représentative de ces difficultés. D'autres propos prennent l'exemple d'infrastructures de protection côtière appartenant à l'État en cours de transfert vers l'intercommunalité, sans que la question de la responsabilité juridique (protection vis à vis de la population, conséquences des options d'aménagement choisies) et des coûts (gestion, maintenance) soit réglée. Plusieurs interlocuteurs regrettent l'absence d'accompagnement et le manque d'informations dans les transferts de dossiers auprès des personnes concernées, entraînant des difficultés relationnelles notamment entre les diverses échelles institutionnelles. Le retrait de la maîtrise d'œuvre et de pilotage de l'État à travers ses services se fait ressentir dans les activités des collectivités étudiées et les répondants regrettent qu'il ne soit pas clairement précisé les nouveaux acteurs institutionnels devant prendre en charge les compétences transférées. Plusieurs interlocuteurs doutent que cet effort de réorganisation puisse faire gagner une efficacité territoriale en termes de fonctionnement et d'aménagement.

*Le problème, c'est que le pôle métropolitain a certaines prérogatives avec certaines compétences. Le Département a aussi certaines compétences avec certaines feuilles de route en matière d'adaptation. Le Conseil Régional joue aussi un rôle dans tout ça, l'État aussi. Même si on est sur un désengagement de l'état sur ces grands ouvrages de protections à la mer. Toute la difficulté est de démêler le sac de nœuds qui fait quoi, quoi appartient à qui et ça c'est aussi une question qu'il faut poser demain à l'institution. La thématique de l'adaptation est bien représentative des difficultés qu'il peut y avoir à ce niveau là. E8*

*L'être humain est ce qu'il est, mais aujourd'hui vous avez à subir des changements dans les responsabilités, le traitement des dossiers mais dans le même temps ou l'État transfère des responsabilités, les pauvres agents n'ont pas été formés aux évolutions. Il n'y a pas eu d'accompagnement et ça se traduit par des difficultés relationnelles entre collectivités et État. Il y a deux réalités avec deux mondes qui ne se comprennent pas, qui ont du mal à converger. E53*

*On sent le flou, on sent que l'État veut donner plus de poids aux collectivités, mais en termes de pilotage, il n'est plus là. Sur les compétences qui restent les siennes il n'est pas facilitateur. Il a un rythme de plus en plus dilué et du coup ça nous handicape en permanence. E43*

**Figure 44.** Dires d'acteurs concernant la réorganisation territoriale et ses conséquences.

#### 5.1.5 Une expertise de l'État qui s'amenuise, des collectivités livrées à elles-mêmes

IPR : 4,0 [8 (5)]



**Point clé :** le désengagement de l'État à l'échelle locale se caractérise dans la raréfaction des ressources d'expertise disponibles, notamment dans l'accompagnement des collectivités dans la mise en place de projets.

Au-delà de la raréfaction des ressources financières provenant de l'État vers les collectivités, le désengagement de l'État à l'échelle locale est vécu également dans la raréfaction de la disponibilité des ressources d'expertise, notamment pour accompagner les collectivités dans diverses mises en place de projets. Les propos déplorent l'accumulation de réunions de travail et le fait qu'elles rassemblent souvent les mêmes personnes. Les services de l'État sont débordés par les sollicitations de par leurs sous-effectifs et le sentiment que l'expertise est remplacée par des connaissances plus généralistes est partagé. Les propos témoignent qu'il est désormais difficile de se tourner vers une personne ou un service de l'État identifié quand il s'agit de parler de la thématique climatique. Cette évolution favorise l'essor des bureaux d'études et des prestataires de services qui se positionnent sur ce thème, avec des retours plus ou moins positifs concernant l'expertise apportée. Plusieurs répondants ressentent que les collectivités deviennent livrées à elles-mêmes, difficultés supplémentaires dès lors qu'il s'agit de mettre en place des projets opérationnels lourds ou exigeant une expertise pointue.

*On sent quelque chose de très désagréable et de très déroutant, c'est que les services de l'État sont atomisés. Les instructions réglementaires, les morceaux de règlement. Ils sont d'un peu partout. C'est telle administration, dans tel bureau, le mec qui est compétent pour ça puis là ça va être un autre, les petites bêtes, les problèmes de la loi sur l'eau, ce n'est que ça. E30*

*J'ai commencé ma carrière dans les services de l'eau et de l'assainissement et les services d'état étaient assez présents et ça fait déjà des années qu'ils n'existent plus. Ils faisaient beaucoup de maîtrise d'œuvre technique et ils n'en font plus. Ça fait plusieurs années qu'ils n'ont plus les moyens de fonctionner. E23*

*Aujourd'hui il faudrait que l'État se mette d'accord avec lui-même. Il ne fait plus de document d'urbanisme depuis 30 ans. Il faut qu'il arrête. Il n'instruit plus de permis de construire, qu'il arrête. Ils essayent de faire du conseil, ils sont plus en retard que nous. Et aujourd'hui ils essayent de revenir dans le jeu de la loi littoral et ils sont lourds. (...) Soit [les services de l'État] se donnent les moyens d'être un pôle d'assistance et de conseils aux collectivités et ils ne font que ça et ils le font bien, ou alors ils abandonnent parce qu'ils n'ont pas le temps de le faire. S'ils ne font que du contrôle, respect de la loi, ils le font bien et ce n'est pas totalement le cas aujourd'hui. On ne peut pas vouloir tout faire mais mal. C'est quoi leurs priorités, qu'est ce qu'ils abandonnent définitivement ? Le droit des sols ils l'ont abandonné en 10 ans. E36*

**Figure 45.** Dires d'acteurs concernant la baisse des dotations de l'État.

## 5.2 Les barrières à l'échelle du territoire

### 5.2.1 Le partage des compétences affaiblit l'action publique territoriale

IPR : 10,4 [13 (8)]

**Point clé :** un partage des compétences trop prononcé entre l'échelon communal et intercommunal rend difficile la mise en place d'une gouvernance territoriale en matière d'adaptation.

En termes de gouvernance territoriale, plusieurs entretiens soulèvent la difficulté de définir l'échelle d'action la plus optimale et mentionnent que des tensions peuvent émerger entre l'échelon intercommunal et celui de la commune. Les répondants décrivent des limites quant à leur marge de manœuvre dans les compétences de leur échelon face à celles de l'autre échelon. Quelques personnes interrogées précisent que les tensions pouvant exister entre ces deux échelles institutionnelles peuvent être un frein important dans le développement des projets, à la fois pour l'un et pour l'autre. Certaines politiques sectorielles (transports, économique, tourisme) sont des compétences de l'intercommunalité que la commune ne possède pas et de ce fait, la cohésion du territoire est moins assurée. Dans les cas où les tensions existent entre l'intercommunalité et certaines de ses communes membres, les répondants précisent que l'origine peut en être des positionnements politiques distincts ou des lectures opposées des enjeux climatiques. Dans ce cas, les pistes de solutions apportées ou la place à leur donner dans les orientations politiques locales peuvent être également sources de désaccord.

Les répondants indiquent que le président de l'agglomération, souvent étant le maire de la ville-centre, doit composer avec le reste des élus des communes membres dans l'objectif d'une politique territoriale climatique commune. Dans une situation de tension entre la ville-centre et le reste des communes membres



formant l'intercommunalité, la mauvaise communication, l'absence de services mutualisés ou encore le partage trop marqué des compétences affaiblissent l'action publique menée à l'échelle du territoire et demeurent de véritables obstacles à la mise en place d'actions. Néanmoins, le mouvement général observé actuellement donne une importance croissante des compétences au profit de l'échelle intercommunale<sup>38</sup>. Certains répondants interrogent également la pertinence géographique des intercommunalités, laquelle ne correspond pas toujours au découpage optimal en termes d'enjeux existant sur le territoire. Ce point est estimé pouvant déséquilibrer l'action publique menée. Ainsi, les propos mentionnent qu'un Syndicat mixte peut avoir un rayon d'action territorial mieux approprié, plus grand et en meilleure cohérence avec les phénomènes physiques tels que ceux existant en bordure littorale.

*L'agglo fonctionne ici comme un syndicat de maire, avec un premier vice président qui est climatosceptique, anti-écologiste. Le président de l'agglo qui est maire [de la ville centre] n'est pas majoritaire dans son bureau. (...) On sait qu'on n'est pas au bon échelon sur plusieurs domaines. Le consensus ici c'est de dire on n'attend pas l'agglo. E1*

*L'obstacle c'est les compétences de la collectivité. Notamment sur le volet déplacement, économie, tourisme etc. Nous, en direct à la ville on n'a pas du tout la mainmise, c'est l'agglo et toutes les tergiversations restent un levier à lever. L'échelon d'action pose problème. E2*

*[Entre l'agglomération et la commune], on est trop chacun dans nos secteurs. À mon niveau, je trouve qu'en environnement, l'agglo à quelques compétences mais pas toutes, c'est à partager. (...) [Il y a] un défaut d'organisation, un manque de communication. (...) [L'agglo] a quand même 10 ans. Ce n'est pas nouveau. (...) Chaque maire est responsable de certaines choses sur sa commune, mais l'air ne s'arrête pas au frontière. (...) On a tous notre pierre à porter à l'édifice. Ce sont des problématiques transversales qui devraient être traitées au moins au niveau d'une agglo, mais pas d'une commune. E4*

**Figure 46.** Dires d'acteurs concernant la perspective communale dans l'échelle de gouvernance.

### 5.2.2 Les politiques climatiques, non prioritaires dans l'action publique locale<sup>39</sup>

IPR : 9,6 [12 (8)]

**Point clé :** les politiques climatiques ne sont pas la priorité des agendas à l'échelle des collectivités, justifiée par le manque de financement, de visibilité et le manque de valorisation des actions aux yeux des administrés.

Les entretiens montrent que le PCET n'apparaît pas comme une priorité au sein des politiques publiques générales mises en place par les collectivités territoriales étudiées. Plusieurs entretiens généralisent cette tendance à la thématique plus large de l'environnement ou du développement durable. Les propos mentionnent que la thématique spécifique des changements climatiques n'est pas réellement abordée en dehors du PCET. Quelques interlocuteurs constatent que la thématique climatique a été (et est encore) amenée à la faveur de dynamiques externes aux collectivités telles que des conférences d'universitaires, la médiatisation ou des courants politiques externes à l'équipe en place. Toutefois, les énoncés discursifs signalent que ces dynamiques externes ne facilitent que faiblement l'appropriation de la thématique climatique par les élus, bien que leur niveau d'intérêt soit en constante évolution. Il est également souligné que les outils de planification territoriale (SCOT, PLU) s'avèrent une porte d'entrée à l'introduction d'actions en matière climatique<sup>40</sup>. D'autres propos indiquent que l'intérêt pour la collectivité de mettre en place des actions inscrites dans le PCET n'est pas clairement perçu, notamment auprès des élus. Les raisons évoquées résident dans le fait que ces actions n'apparaissent pas assez pragmatiques et ne sont pas assez rattachées à des éléments tangibles pouvant être valorisés auprès des administrés.

Afin de mieux rendre concrètes les actions en matière climatique, plusieurs répondants préconisent de mieux lier le thème du climat avec celui de l'énergie. Ceci est une manière pertinente de valoriser l'action publique en matière climatique<sup>41</sup>. Ainsi, le thème de l'énergie, pierre angulaire des PCET de toutes les collectivités, est une voie qui permet l'appropriation de la thématique des changements climatiques par les collectivités. Ceci est dû au fait que les actions en matière d'énergie peuvent être justifiées par le gain économique potentiel, argument au fort pouvoir d'influence sur la décision<sup>42</sup>. D'ailleurs, les propos relatent que le manque de priorité en termes d'agenda des politiques climatiques (et environnementales) est souvent argumenté par la morosité de l'économie et par le manque de financement du fait de la situation budgétaire en tension que traversent actuellement les collectivités suite à la baisse des dotations de l'État. Par ailleurs,

<sup>38</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.

<sup>39</sup> Voir thématique 5.2.5 Une action publique locale tournée vers l'économie et l'emploi.

<sup>40</sup> Voir thématique 4.3.3 Le SCOT, vecteur de mise en œuvre d'actions d'adaptation.

<sup>41</sup> Voir thématique 3.3.3 Les vecteurs connexes à l'origine des PCET.

<sup>42</sup> Voir thématique 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.



un répondant estime qu'il est difficile de valoriser l'action publique d'une collectivité via les politiques climatiques (ou de développement durable), contrairement à des politiques urbaines ou économiques qui sont directement visibles aux yeux des administrés.

*Je pense que c'est beaucoup perçu comme la cerise sur le gâteau même si tout le monde connaît les enjeux etc., ça reste un bonus. Et ce n'est pas un passage obligé pour mener à bien les projets. Beaucoup de projets n'ont pas besoin du Plan Climat pour exister. E31*

*Il y a eu un gros projet mené par ma direction qui était le changement des fréquences de collectes qui était beaucoup plus concret et problématique. (...) Ce n'était pas en compétition, mais au niveau des élus c'est sur que du coup le PCET est passé au second ordre. E45*

*Trois priorités sortaient des concertations et de la tête des élus : la problématique énergie (...), une problématique très verte, ce qui est normal quand tu concertes biodiversité, écologie et espaces verts (...) et puis un troisième chapitre développement du territoire, développement responsable. Donc ces trois priorités ont commencé à se détacher, mais est-ce qu'elles seront l'an prochain dans le Plan Climat ? On ne sait pas. On a un gros travail en interne en cours de priorisation des choses. (...) Mais après, dans les arbitrages budgétaires c'est tous les aspects développement durable qui ont sauté. E18*

**Figure 47.** Dires d'acteurs concernant la non –priorité des politiques climatiques.

### 5.2.3 La défense des intérêts locaux, blocage d'une action territoriale cohérente<sup>43</sup> IPR : 3,6 [9 (4)]

**Point clé :** l'action intercommunale fait souvent face à la défense des intérêts communaux, freinant l'élaboration d'une politique générale prenant en compte les enjeux climatiques à l'échelle du territoire.

La gouvernance à l'échelle de l'intercommunalité comporte plusieurs difficultés. Tout d'abord, les entretiens mentionnent que la légitimité électorale réside uniquement dans celle des maires des communes membres qui composent l'intercommunalité. L'absence de suffrage universel direct pour l'élection du président de l'intercommunalité est soulignée. Selon les propos, cette situation favorise les blocages qui peuvent émerger des maires dont les communes souhaitent défendre leurs intérêts locaux dans les politiques intercommunales menées. Le fonctionnement de l'intercommunalité oblige ainsi à des compromis laborieux entre les différents élus, quelle que soit l'ancienneté de la structure intercommunale.

La plupart des intercommunalités analysées se sont créées suite à la volonté de communes voisines de mutualiser leurs activités en matière de gestion territoriale (collecte des déchets, transports). Les propos mentionnent que le transfert de compétences qui a suivi n'a pas toujours été accompagné d'une réelle volonté d'élaborer une politique générale à l'échelle de l'intercommunalité. Du fait de compétences partagées avec les communes membres, il est difficile pour l'intercommunalité de mettre en place certaines politiques aux enjeux transversaux comme c'est le cas avec les enjeux climatiques et l'adaptation. L'incitation règlementaire à se regrouper en intercommunalité et le souhait de mutualiser des activités dans un objectif d'économie financière sont des motivations plus fortes que la démarche d'élaborer une politique climatique<sup>44</sup>.

Une commune qui ne peut accueillir davantage de population du fait de l'injonction reçue de ne pouvoir construire étant donnée sa vulnérabilité potentielle face à la submersion marine peut profiter aux autres communes membres d'une même intercommunalité. Cet exemple révèle que la cohésion des communes membres d'une intercommunalité varie en fonction des intérêts de chacune, freinant une orientation politique collective. Ainsi, les élus composant l'intercommunalité raisonnent avant tout avec la perspective de leur propre commune. Les entretiens ajoutent que les disparités entre communes membres, tout comme leurs similitudes, favorisent les regroupements et les influences sur les politiques intercommunales proposées ou menées. Le nombre de communes membres d'une intercommunalité apparaît également comme une difficulté supplémentaire pour trouver un compromis équitabile.

*On a commencé à mettre en oeuvre le PCET et on s'est dit qu'il nous fallait pour l'évaluer une origine sur la qualité de l'air. En 2013, on aurait voulu mettre une veille sur la qualité de l'air sur le territoire avec l'ATMO et une mise en place après sur [la ville centre], avec des extrapolations, suivre les pics etc. On a commencé cette démarche là et ce n'est pas passé au niveau des élus. On est une station balnéaire et on sait qu'on passe très proche des pics. Et qui dit Pic dit que l'ATMO en réfère à l'Europe*

<sup>43</sup> Thématique similaire : *Relations avec le secteur privé*, 6 (4) ; *Conflits d'usage des espaces*, 8 (5) ; *L'opposition de terrain locale*, 9 (7) – Voir *Annexe*.

<sup>44</sup> Voir thématique 5.2.2 Les politiques climatiques, non prioritaires dans l'action publique locale.



*etc. Et donc restrictions voitures etc. Et les élus ont eu peur car c'est très contraignant si on les dépasse. Donc il y a eu un blocage politique. E33*

*Quand vous voulez que quelque chose ne se passe pas, vous y mettez un politique au milieu et là de suite ça devient plus compliqué. Quand vous êtes capables d'avoir une vision à long terme, c'est que vous êtes capable de dépolitiser la question. Car le politique c'est du court terme, cinq ou six ans, son mandat. La vraie politique doit essayer de voir plus long, quitte à ne pas être réélu. Il doit essayer de convaincre, de voir plus loin. E29*

*Sur des choses évidentes, ça ne passe pas, il faut le constater. On doit être à peu près la seule communauté d'agglomération en France qui ne dispose pas de la compétence collecte des déchets. Et pour autant alors que le débat est mis tous les mois au niveau des maires, ceux-ci ne sont pas convaincus que c'est une évidence. (...) On a tout fait, on a même payé un bureau d'étude mais ça n'a rien fait. Mais bon ça viendra car c'est du bon sens tout court. E23*

**Figure 48.** Dires d'acteurs concernant la perspective intercommunale dans la gouvernance.

#### 5.2.4 Des ressources communales trop limitées pour une action efficace

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** les difficultés croissantes en termes de disponibilité de ressources humaines et financières des communes ne permettent pas de mener une action publique optimale en matière d'adaptation aux changements climatiques.

Plusieurs répondants font état de la difficulté auxquelles se heurtent les communes en termes de ressources humaines et financières. Ce manque met à mal les échanges d'informations entre les administrés et les échelles administratives supérieures. Il rend également de plus en plus ardue la mise en œuvre de projets à l'échelle communale, déjà aux prises avec des nombreuses demandes de la part des administrés. Les interlocuteurs montrent que la situation est exacerbée à l'échelle des communes rurales et du fait de la baisse des dotations de l'État. Les communes rurales sont d'ailleurs parfois réduites à fonctionner avec des ressources humaines minimales. La possibilité de lever la taxe foncière, compétence communale, ne permet pas de se créer assez de marges de manœuvre pour envisager des projets, notamment lorsqu'il s'agit de projets « lourds ». De ce fait, les enjeux climatiques et environnementaux ne sont pas perçus et priorisés avec la même intensité qu'au niveau intercommunal, facteur limitant quand il s'agit de mettre en œuvre des actions.

*[La sensibilisation des élus], ça dépend lesquels. Les petites communes de moins de 8000 habitants n'ont pas les mêmes moyens humains et c'est pas simple pour dégager du temps et pouvoir s'enrichir des uns et des autres etc. Donc pour eux ça peut être compliqué d'avoir un vrai relai derrière. E51*

*Pour les compétences transversales comme l'habitat, la mobilité etc., on a des leviers. À l'échelle de l'agglomération on a des leviers naturels liés à nos compétences. Après, on a un petit sujet avec les communes qu'on n'arrive pas à raccorder c'est le patrimoine communal. Nous allons investir des moyens pour rendre le patrimoine agglomération pour le rendre performant énergétiquement. Les communes nous envie là-dessus car elles n'ont pas les moyens. E60*

*Le fait d'avoir beaucoup de communes rurales, il y a peu de moyens municipaux. Souvent c'est un maire, une secrétaire de mairie et un adjoint. On est un petit territoire proche du citoyen mais il nous faut un relais plus local à l'échelle de la commune et on n'a pas toujours la force en face, au niveau de la mairie, pour relayer les informations. En plus c'est des élus qui bien souvent ont un métier à côté et ne sont pas dédiés qu'à ça. E34*

**Figure 49.** Dires d'acteurs concernant les difficultés perçues à l'échelle des petites communes.

#### 5.2.5 Une action publique locale tournée vers l'économie et l'emploi

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** justifié par le manque de financement, l'économie et l'emploi sont les priorités des agendas politiques locaux, détournant l'attention sur les changements climatiques, leurs enjeux et leurs impacts.

De nombreux entretiens confirment que les thématiques climatiques, environnementales et/ou développement durable ne sont pas la priorité de l'agenda politique des collectivités. Les entretiens montrent que les enjeux économiques et ceux reliés à l'emploi demeurent l'attention première de l'action publique territoriale de la majeure partie des collectivités analysées<sup>45</sup>. Quelques répondants estiment que cette

<sup>45</sup> Voir thématique 5.2.2 Les politiques climatiques, non prioritaires dans l'action publique locale.



situation découle d'une stratégie électorale afin de répondre aux demandes sociales. D'autres estiment qu'il est le reflet local d'un discours généralisé portant sur le manque de financement public, qu'il découle de la baisse des dotations de l'État aux collectivités ou des conséquences de la crise économique. Quoiqu'il en soit, l'attention portée sur l'économie et l'emploi détourne celle portée sur les changements climatiques, sur ses enjeux et sur la nécessité de la mise en place d'actions contre ses impacts.

Plusieurs propos indiquent que la priorité politique de leurs collectivités est de rendre attractif leur territoire auprès de populations et d'entreprises afin d'accroître leurs revenus par diverses taxes (foncières, d'habitation) et stabiliser leur situation budgétaire en tension. Les créations de vastes zones commerciales, industrielles ou de lotissements sont favorisées, tout comme la mise en valeur du territoire en termes paysager, de services ou de qualité de vie urbaine afin d'éviter de perdre des populations. Ainsi, plusieurs entretiens évoquent la conciliation difficile entre les enjeux climatiques et économiques, soulignant certaines incohérences dans la politique générale menée à l'échelle du territoire.

---

*Il y a tellement d'enjeux financiers et d'emplois. Dans les stations, si vous retirez les remontées mécaniques vous mettez les gens au chômage. Toute l'économie locale est liée au fait que le mec il est charpentier l'été et pisteur ou ski-man l'hiver. Le tissu local il vit de ça. (...) Même si la région veut faire du tourisme quatre saisons, qui est une très bonne idée, ça ne fait pas autant d'emplois que les remontées mécaniques. Il n'y a pas de scénario économique alternatif. E1*

---

*L'attractivité est une donnée à prendre en compte. Derrière, il y a les questions d'emplois, de niveau d'emplois, de formation, d'adéquation entre les attentes des populations et ce que le territoire peut leur offrir. Si dans nos problématiques aménagement du territoire, pour nous, l'environnement est le fil conducteur, on doit concilier les approches. E9*

---

*On veut construire une grande zone économique qui va bouffer 200 hectares de foncier sur l'agglo. Est-ce que c'est développement durable ? On ne se pose pas la question comme ça. Le président a dit : « l'important c'est l'emploi, l'activité économique, entreprise, zone économique ». Tout le monde était d'accord. E64*

---

**Figure 50.** Dires d'acteurs concernant la priorité de l'action publique locale en matière d'économie.

## 5.3 Les barrières à l'échelle des élus

### 5.3.1 Le manque de mobilisation et de portage de la question climatique

IPR : 7,2 [12 (6)]

**Point clé :** le manque de portage, de mobilisation et d'enthousiasme des élus vis-à-vis des enjeux et des politiques climatiques porte préjudice aux actions menées par la collectivité dans ce sens.

Les entretiens rapportent un déficit dans la compréhension des enjeux climatiques de la part des élus, leur empêchant d'avoir un positionnement clair sur ces questions. Ainsi, plusieurs répondants témoignent d'un manque de soutien, financier ou moral, aux projets menés dans le cadre du PCET ou en lien avec des enjeux environnementaux. Parmi les raisons avancées expliquant cette situation, les propos citent l'inintérêt des enjeux climatiques, le fait que ces sujets demeurent l'apanage de la famille politique associée aux écologistes et la priorité aux enjeux économiques et d'emploi.

Outre le manque de portage politique sur les dossiers portant la question climatique, l'inertie de l'action dénoncée dans certains propos se révèle par le manque de motivation à aller de l'avant sur des thématiques pourtant portées par des injonctions. L'absence d'implication réelle des élus autres que ceux déjà acquis à la cause environnementale est observée par plusieurs interlocuteurs qui regrettent ce manque d'entrain. Les entretiens relatent que de manière générale, l' élu garde une marge de manœuvre dans ses décisions, laquelle varie en fonction de ses intérêts ou de ceux qu'il représente.

---

*Il faudrait que les élus se positionnent. (...) Ça n'enlève rien au fait que certains soient engagés, mais mobiliser les collègues c'est pas évident. (...) Je pense qu'on est trop le nez dans notre nombril. Certains élus considèrent que ça reste un truc d'écolo. L'appétence n'est pas là, elle est sur la construction de logements, l'accueil d'entreprises. E23*

---

*Le développement durable, il sort du bureau et pas d'en haut actuellement, mais la notion d'enjeu changement climatique si ce n'est pas porté politiquement, ce ne sera pas bien défini et ils ne verront pas comment on avance. Si ça sort d'en haut tout le monde fera parce que c'est pyramidal. E55*

---

*C'est une volonté politique. Si chaque membre s'en empare et le porte ça marchera, si c'est juste [un élu] ça ne diffusera pas. E7*

---

**Figure 51.** Dires d'acteurs concernant le manque de portage et de motivation des élus.



### 5.3.2 Le manque de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques<sup>46</sup>

IPR : 6,6 [11 (6)]

**Point clé :** le manque de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques est une donnée importante dans l'absence ou la présence de priorité d'une politique climatique active dans l'action publique territoriale.

Le manque de sensibilisation des élus à la thématique climatique est un des paramètres les plus soulevés dans les entretiens en ce qui concerne les freins face à l'action publique territoriale en matière climatique. Cet état de fait s'élargit à l'ensemble des problématiques environnementales et au développement durable. Plusieurs entretiens précisent qu'à chaque nouvelle mandature, une sensibilisation aux enjeux climatiques est nécessaire auprès des nouveaux élus, travail plus ou moins exigeant selon le taux de renouvellement des équipes. Les entretiens rapportent que le PCET fut un excellent vecteur de sensibilisation aux enjeux climatiques et de développement durable lors de son élaboration. D'après les propos, le thème climatique et environnemental est souvent perçu par les élus comme une contrainte du fait des nombreuses injonctions en la matière et de leur évolution constante ou brusque comme ce fut le cas après le Grenelle de l'environnement.

Plusieurs personnes interrogées soulèvent que le travail de sensibilisation environnementale auprès des élus est difficile du fait de la pluralité des interlocuteurs et de la diversité des intérêts. Des entretiens précisent que les dynamiques d'influences sur les orientations politiques décidées varient en fonction des intérêts de chacun des acteurs en place. De ce fait, la communication est estimée être un élément essentiel<sup>47</sup>. Il est également soulevé ici que le manque de tangibilité de la problématique climatique demeure une difficulté dans la compréhension des enjeux<sup>48</sup>, notamment dans la recherche argumentaire à chacune des actions pouvant être mises en place. La nécessité de les rattacher à un pragmatisme de terrain, c'est à dire à un gain visible, qu'il soit chiffrable ou tangible, est rappelée. Dans ce cas, l'utilisation d'arguments économiques est encouragée<sup>49</sup>, tout comme les possibilités de valoriser l'action menée, que ce soit en termes de visibilité, de communication ou d'argumentaire basé sur l'intérêt collectif.

---

*Même au-delà des documents cadres, l'élu a du mal à percevoir les choses. Les élus nous disent : « on ne fera pas grand chose pour les changements climatiques ». Quand on leur parle de piste cyclable etc. c'est une contribution et du coup ils se disent ah oui. Ils pensent qu'il faut faire des choses énormes pour protéger la planète. Quand on leur dit : « les documents d'urbanisme doivent répondre à cet objectif là », ils répondent « ok, mais que voulez vous qu'on fasse? ». E36*

---

*La sensibilisation des politiques est plus lente car ils sont à la merci de plusieurs interlocuteurs. La sensibilisation, la communication. Il faut expliquer, les gens sont capables de comprendre, il faut leur expliquer. E19*

---

*[Le PCET n'est plus une priorité parce que] je pense que c'est une méconnaissance du sujet. Pour ce PCET on avait prévu deux instances, un Club Climat et un Comité de suivi essentiellement composé d'élus de la collectivité. Ce Comité de suivi a été mis en place après le changement de mandature, donc on doit sensibiliser de nouveaux élus. E39*

---

**Figure 52.** Dires d'acteurs concernant le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques des élus.

### 5.3.3 L'influence du changement de mandature sur une action de longue durée

IPR : 5,4 [9 (6)]

**Point clé :** du fait d'une dépendance forte des orientations politiques des collectivités avec les choix de l'équipe en place, le changement de mandature détermine la poursuite ou non de l'action climatique engagée.

Les changements de mandature font partie des éléments soulevés dans les entretiens à propos des principaux obstacles rencontrés face à l'action publique territoriale en matière climatique. Selon les répondants, la dépendance des orientations politiques des collectivités envers l'équipe en place est assez forte pour qu'un changement de mandature puisse entraîner un changement de cap par rapport à l'ancienne majorité, jusqu'à freiner voire bloquer complètement des projets en préparation ou en cours. Les ruptures qu'entraînent les élections, qui débutent plusieurs mois avant la date de l'échéance par un arrêt partiel de

<sup>46</sup> Voir thématique 6.3.1 La sensibilisation des élus aux enjeux climatiques : une clé indispensable.

<sup>47</sup> Voir 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles.

<sup>48</sup> Voir 2.2.1 Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo.

<sup>49</sup> Voir 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.



l'activité de la collectivité, ne sont pas compensées par la forte dynamique qu'accompagne une nouvelle équipe en place. Plusieurs entretiens soulignent aussi la volonté des nouvelles équipes élues à « marquer » leur mandat, prétexte à s'éloigner parfois radicalement des projets en cours.

*La prise en compte de ces dimensions développement durable et préservation de l'environnement dépend vraiment des majorités. L'ancienne majorité était très sensible à tout ça, l'actuelle majorité c'est un peu une autre vision des choses, plus traditionnelle, car il y a d'autres priorités actuellement comme l'emploi, le développement économique etc. Ils ne font pas l'effort de réfléchir autrement. (...) Il y a plus une vision immédiate et pratique de l'exploitation des ressources. (...) Les changements [électorales] remettent certaines choses en cause, comme le TCSP l'an dernier. E40*

*Mars 2014, renouvellement électoral, un nouveau vice-président a pris l'Agenda 21 Plan Climat en charge, il reprend les choses et veut aussi mettre sa patte. E18*

*Le Plan Climat [était] envisagé en quelque sorte comme le premier volet de l'Agenda21. C'était la volonté de départ. Entretemps on a changé de gouvernance donc je pense qu'on n'ira pas dans ce sens là. (...) Le bilan territoire, il n'y a pas eu de difficulté particulière si ce n'est de le partager car il se terminait au moment des élections, donc après il fallait le présenter. Changement de gouvernance, changement de pilotage donc il faut redémarrer la machine tout en avançant car on est déjà pas en avance sur le Plan Climat. E31*

**Figure 53.** Dires d'acteurs concernant l'influence du changement de mandature.

### 5.3.4 L'inadéquation des temporalités

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** la difficile conciliation entre les horizons temporels des mandats électoraux, des investissements et des problématiques ne favorise pas la prise en compte des enjeux climatiques dans l'action publique locale.

Parmi les autres raisons évoquées pour expliquer la faible présence de la thématique climatique et environnementale dans les priorités de l'action publique locale, plusieurs entretiens évoquent la difficile conciliation entre l'horizon temporel du mandat électoral, des investissements et des problématiques. La problématique climatique se caractérise par une évolution lente qui favorise les extrapolations scientifiques à des horizons futurs dans l'objectif d'essayer d'entrevoir les possibles. Selon les propos, cet horizon temporel, souvent de l'ordre de 2030 ou 2050, quand ce n'est pas 2100, est déconnecté de l'échelle temporelle du mandat électoral<sup>50</sup>. Plusieurs répondants précisent que les retours sur investissements liés aux actions menées ont davantage écho quand ils se situent dans la fourchette temporelle des mandats électoraux. Des propos rajoutent que le début de mandat électoral est la période la plus propice pour lancer des actions pouvant s'étaler sur plusieurs années afin que l'équipe en place puisse bénéficier des fruits de ces investissements.

Les propos indiquent que dans une décision publique, « demain » n'existe pas, laquelle est prisonnière du mandat électoral comme échéance temporelle. À ce titre, quelques propos dénoncent une vision politique définissant les gains immédiats comme horizon plutôt que de situer l'intérêt collectif au centre de l'action publique locale. Ainsi, parler des problématiques d'aujourd'hui n'a de sens que lorsqu'il est montré qu'elles peuvent aussi être celles de demain, afin de dépasser l'horizon à court terme dans lequel le décideur public évolue. Enfin, plusieurs interlocuteurs rajoutent que le cumul des mandats maintient les schémas établis et n'incite pas à l'innovation, et que les successions d'échéances électorales au fil des ans, quels qu'en soient les niveaux (national, régional, local), cristallisent les discours autour de l'économie et de la finance à court terme, favorisant ainsi encore plus l'inertie de l'action publique locale en matière climatique.

*[Une carte], ça nous permet d'étayer un refus de permis de construire. Ça a l'avantage d'être aujourd'hui et voir demain. C'est plus que Xynthia. Donc si on montre une carte [à un élu], il va dire : « non mais me parlez pas trop loin on ne sait pas ce qui se passera ». Là on peut dire : « déjà aujourd'hui, il y a des problèmes. La modification des pratiques est nécessaire aujourd'hui. » E36*

*Il faut des temps de retour inférieurs au mandat politique. Du coup, l'éclairage public : feu vert, la rénovation des bâtiments : feu vert car ils pourront l'afficher, l'éco conduite, temps de retour un an donc : feu vert. Donc il faut le présenter au début du mandat. E60*

*L'échelle de temps est importante, toutes les actions dans le mandat peuvent se faire par les élus, mais dès qu'on est au-delà du mandat c'est plus compliqué alors quand on est à deux ou trois mandats c'est encore pire. E43*

**Figure 54.** Dires d'acteurs concernant la différence d'horizons temporels entre mandat/climat.

<sup>50</sup> Voir thématique 4.2.2 Les outils climatiques, vecteurs de sensibilisation aux enjeux climatiques.



## 5.4 Les barrières à l'échelle de la collectivité

### 5.4.1 Une faible sensibilisation aux enjeux climatiques entrave l'action<sup>51</sup>

IPR : 9,9 [11 (9)]

**Point clé :** une faible compréhension des enjeux climatiques et des interrelations avec la thématique de travail de chacun entrave la bonne marche de l'opérationnalisation du PCET.

Toujours dans le registre de la communication, la sensibilisation aux enjeux climatiques du personnel administratif et technique des collectivités étudiées est estimée plutôt faible dans de nombreux entretiens. L'absence d'une communication adéquate sur le PCET est rapportée par plusieurs interlocuteurs comme un frein à la mise en place de ses actions. Les manques se situent dans la vulgarisation et les relais d'informations à l'interne. À titre d'exemple, des propos relatent que la communication qui a été faite concernant la labellisation Cit'ergie obtenue par la collectivité fut plus efficace que celle sur le PCET ou les enjeux climatiques<sup>52</sup>.

Le manque de sensibilisation est par ailleurs associé au manque de portage par les élus du thème des changements climatiques<sup>53</sup>. Ces aspects semblent importants pour rassembler les forces à l'interne car sans la compréhension des enjeux climatiques, signalent certains propos, il y aura toujours une remise en question sur les actions à mener, voire des postures climatosceptiques. Les propos notent toutefois une évolution dans la sensibilisation aux enjeux climatiques au fil du temps. D'après un répondant, l'exercice n'est pas pour autant facile étant données la complexité et le manque de tangibilité de la problématique climatique, pouvant amener à ne pas la prendre au sérieux et à minimiser les risques<sup>54</sup>. Un manque de formation pédagogique à cet égard auprès de l'ensemble des agents de la collectivité est soulevé pour stimuler l'action au-delà de la simple obligation réglementaire de le faire.

*Pour le PCET, il y aurait intérêt que l'info arrive de façon plus importante. Même au niveau de [l'intercommunalité], les agents ne connaissent pas tous le PCET. E46*

*Je pense qu'en général si la démarche était vraiment portée elle pourrait rassembler. Des fois on a aussi les sceptiques des changements climatiques. Autant les problèmes des pesticides, de la santé ne sont pas remis en cause. Par contre, le changement climatique... E3*

*Cette année j'ai commencé l'exposé en rappelant le rapport du GIEC, les enjeux, ceux qui se confirment, les choses positives qu'il y a dedans, j'ai rappelé que cette année en France il va se passer des choses et on voit que les gens ne sont pas encore dans cette dynamique. E61*

**Figure 55.** Dires d'acteurs concernant le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques.

### 5.4.2 Le poids des habitudes

IPR : 6,3 [9 (7)]

**Point clé :** les modifications de comportements ou de pratiques que nécessitent certaines actions d'adaptation aux changements climatiques se heurtent au poids des habitudes et à son ancrage au fil des ans.

Une des raisons régulièrement mentionnée dans les propos concernant le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques réside dans la résistance aux modifications des pratiques et des comportements<sup>55</sup>. Les répondants prennent en exemple les agents ne débutant pas dans le métier, en place depuis plusieurs années et pour qui la thématique des changements climatiques est une nouveauté. Les habitudes ancrées et la difficulté de les faire évoluer sont souvent la cause de nombreux agents réfractaires à la mise en place des actions programmées. Cet état des lieux va bien au-delà des dynamiques internes puisqu'un répondant prend l'exemple des digues remontées après la tempête Xynthia et l'absence d'enseignements qui auraient pu faire évoluer les dynamiques locales et l'absence de réorganisation quant aux manières d'aménager le littoral. Les remises en questions que la thématique climatique devrait susciter ne sont pas encore au rendez-vous, en témoigne certains propos qui relatent le réflexe de se pencher uniquement sur la recherche de solutions techniques pour palier les nouveaux défis amenés par les changements climatiques. Ainsi, le

<sup>51</sup> Thématique similaire : *Manque d'appropriation des actions*, 7 (6) – Voir [Annexe](#).

<sup>52</sup> Voir thématique 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles.

<sup>53</sup> Voir thématique 5.3.2 Le manque de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques.

<sup>54</sup> Voir thématique 2.2.1 Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo.

<sup>55</sup> Voir thématique 2.1.4 La référence aux modifications de comportements et de pratiques.



le poids des habitudes est un lourd fardeau auquel se heurte la mise en place des actions inscrites dans le PCET, notamment celles relevant de l'adaptation.

*Il y a des choses fortement ancrées. On arrive encore à balancer des mètres cube d'eau pour nettoyer les trottoirs. On en est encore là et il y a eu des changements de directeurs à ces services et ça ne change pas. (...) Les gens qui ont appris que les espaces verts étaient tondus etc., quand on leur demande de laisser pousser l'herbe, ils sont perdus. Par contre les plus jeunes, il n'y a aucun souci. Il y a une différence générationnelle et le problème de changer des habitudes bien ancrées. E3*

*Qu'est-ce qu'on a fait depuis Xynthia? Rien, à part remonter des digues. Mais on ne se pose pas la question de ne plus urbaniser là-bas. On continue d'urbaniser au plus proche du littoral, on passe outre la loi quand ce n'est pas permis. (...) On entend : « attention, avec la marée du siècle si le coefficient, plus ceci, plus cela, on pourrait avoir un Xynthia bis! ». L'an dernier on a eu une série de petites tempêtes mais bon, ça a inondé trois maisons mais fondamentalement on ne s'est pas posé la question de l'organisation. C'est de la réaction, ce n'est pas de l'anticipation. E36*

*Au niveau des actions sur la prévention, je me suis cherché mais je pensais qu'en expliquant les choses aux gens, tout le monde adhérerait, que tout le monde trouverait ça top, que ça ferait des économies, moins de boulot etc. Mais non, juste demander des façons de travailler différentes ça a été ma première grosse claque. E50*

**Figure 56.** Dires d'acteurs concernant le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques.

### 5.4.3 Le manque de ressources humaines, un important facteur limitant<sup>56</sup>

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** l'absence suffisante d'effectifs en nombre ou en qualité est un obstacle pour mener à bien les actions inscrites dans le PCET.

L'absence suffisante d'effectifs pour mener à bien les actions inscrites dans le PCET est une dimension abordée par plusieurs répondants. Certains postes apparaissent même essentiels pour contribuer à une mise en place optimale du PCET. À cet égard, plusieurs interlocuteurs estiment que les énergéticiens ou gestionnaires de flux apportent une plus-value importante à l'action menée à travers le PCET de par les économies que son action peut dégager. Le roulement des agents est également cité parmi les difficultés rencontrées au niveau des ressources humaines.

*On avait une formation sur la gestion des flux mais quand on regarde dans les structures il n'y a pas de vrai gestionnaire de flux en place. On a qu'un seul ingénieur SIG sur le territoire, ce serait bien de pouvoir augmenter le nombre de personnes. E39*

*Moi je suis tout seul je trouve que c'est un peu léger, il faudrait être deux. Ne serait-ce que pour gérer les absences, pour assurer une continuité, si je devais partir ce serait plus confortable pour la collectivité d'avoir un binôme. Je verrais bien un binôme énergéticien-écologue. E60*

*On a embauché un économiste de flux en 2013, son contrat n'a pas été renouvelé. Vous parlez de frein, voilà. Le gars, la première année, 67000 euros d'économie. La préconisation de l'ADEME, c'est un économiste de flux par tranche de 10000 habitants. Il en faudrait quatre. On en avait un, on n'en a plus. (...) Je lui ai dit : « tu vas faire la présentation en conseil municipal » et ça n'a pas empêché de ne pas renouveler cette année. Ça c'est en pratique, en théorie on a donné la fonction à quelqu'un d'autre mais qui avait déjà une charge importante donc autant vous dire que bon... E27*

**Figure 57.** Dires d'acteurs concernant le manque de ressources humaines.

### 5.4.4 Un cloisonnement interne trop marqué<sup>57</sup>

IPR : 3,6 [9 (4)]

**Point clé :** le cloisonnement des services d'une collectivité, physique ou au niveau des responsabilités, ne favorise pas les échanges d'informations et l'établissement de liens pour des objectifs d'intérêt collectif.

L'organisation interne des collectivités est mise au défi de la transversalité amenée par les actions inscrites dans le PCET<sup>58</sup>. Plusieurs répondants regrettent de ne pas travailler directement avec les responsables de la conduite du PCET, soit par manque de liens avec l'action des services concernés, soit par le cloisonnement thématique inhérent à la collectivité qui isole le PCET des autres activités menées. Dès lors,

<sup>56</sup> Thématique similaire : *Surcharge de travail et manque de motivation*, 7 (7) – Voir [Annexe](#).

<sup>57</sup> Thématique similaire : *Les difficultés dans les échanges d'informations et la communication*, 7 (5) ; *Le manque d'accès aux données*, 4 (4) – Voir [Annexe](#).

<sup>58</sup> Voir thématique 6.4.3 La transversalité inhérente aux enjeux climatiques modifient les pratiques.



les politiques thématiques semblent isolées les unes des autres, chacun ayant une vague idée des activités conduites dans les services voisins. Des initiatives de travail en commun par le biais d'indicateurs développés collectivement ou de mise en place de comité technique rassemblant plusieurs services sont évoqués, mais ne satisfont pas le répondant du fait qu'une fois ces mises en commun, chacun repart travailler sur ses propres dossiers.

Plusieurs interlocuteurs regrettent que le PCET ou les politiques de développement durable soient enfermés dans une direction ou un service en particulier, estimant qu'il s'agit là d'une faiblesse pour la pertinence de l'action à l'échelle de la collectivité. En effet, les propos estiment que ces thématiques sont à même d'intéresser l'ensemble de la collectivité au lieu de n'être l'apanage que de quelques-uns. Le rattachement des responsables du PCET pose donc problème et ne saurait, selon les entretiens, n'appartenir qu'à une seule direction, quelle qu'elle fût. Les manques de vision globale et de transversalité dans l'action interne aux collectivités étudiées sont deux aspects régulièrement cités dans les propos qui empêchent de fédérer une action collective autour du PCET. Néanmoins, il est également mentionné que cette question est soulevée, discutée et que trouver une organisation adéquate reste un défi malgré des tentatives de recours à des prestataires sur cette question.

---

*[L'intercommunalité] est une collectivité avec beaucoup de potentiels et de compétences, mais les compétences sont enfermées dans un service et quand on s'attaque au développement durable, ça ne peut pas être enfermé dans une bulle. (...) Le Plan Climat peut intéresser une personne qui s'occupe de l'hygiène et de la sécurité. Actuellement ne travaille sur l'équipement que de celui qui va sur le chantier. C'est la façon dont la politique est menée. E55*

---

*Il y a une réflexion en cours depuis un an sur une réorganisation et voir si les démarches doivent sortir d'une vision purement environnementale pour avoir une vision plus globale. On a un audit externe. Tout le monde est sollicité. On n'a pas trouvé l'organigramme et l'organisation adéquate. E56*

---

*Avant on était constitué en pôles territoriaux avec un découpage sur trois territoires qui visait à avoir une organisation plus territoriale que métier mais avec des équipes pas dédiées. On devait mettre en commun des équipes avec des autorités partagées donc diluées. Donc au final une matrice pas évidente et la nature humaine étant ce qu'elle est, on aime bien avoir un chef et une hiérarchie. On est revenu à une organisation plus classique. E24*

---

**Figure 58.** Dires d'acteurs concernant le manque de transversalité de l'action en matière climatique.

## 5.5 Synthèse des enseignements partagés sur les barrières

La recherche montre que les barrières à la mise en place d'une action publique territoriale en matière climatique se situent aussi bien à l'échelle des services de l'État, du territoire, des élus et de la collectivité. Les principaux points exprimés concernent le désengagement financier de l'État, le partage des compétences entre la commune et l'intercommunalité ainsi que le manque de priorité des politiques climatiques dans l'action publique territoriale. En lien avec ce dernier élément, les manques de mobilisation et sensibilisation aux enjeux climatiques sont évoqués aussi bien à l'échelle des élus que des gestionnaires et employés des collectivités.

De manière transversale aux différentes échelles, le projet de recherche montre que les transferts de compétences engagés ces dernières années vers l'échelle intercommunale posent de nouveaux défis. Tout d'abord en termes financiers puisque la baisse des dotations de l'État réinterroge les orientations budgétaires, les ambitions et les pratiques. Les communes sont les premières touchées et dépendent de plus en plus de l'échelle intercommunale pour combler le manque de ressources humaines et financières. Dès lors, l'attractivité du territoire et le développement économique local sont devenus la priorité de nombreuses collectivités afin de palier ces manques de revenus, reléguant les politiques climatiques à un rang inférieur. Ce manque de ressources, financières et humaines, a des conséquences budgétaires directs sur les projets envisagés ou engagés. Le désengagement de l'État se traduit également par le retrait de ressources d'expertise, lequel n'est actuellement pas complètement compensé à l'échelle des collectivités.

Parallèlement à ces tendances, les obligations réglementaires, parfois inadaptées aux contextes locaux, ainsi que les démarches administratives complexes démotivent les porteurs de projets. Certaines compétences, partagées entre les différentes échelles de gouvernance, ne favorisent pas la mise en place d'une action cohérente à l'échelle du territoire en matière climatique. Ajouté à cela, la défense des intérêts locaux reste forte, notamment dans les territoires qui présentent des enjeux multiples.

À l'échelle des collectivités, les hiatus entre les différentes temporalités freinent l'efficacité de l'action publique territoriale en matière climatique. Ainsi, les mandatures, les révisions discontinues des différents outils de planification et les horizons temporels économiques (budgétaires, projets) sont autant d'échéances qui morcellent la dynamique visant à mettre en place les actions inscrits dans les PCET. Ces différentes temporalités ne coïncident que peu avec celle des changements climatiques, installés sur le long terme à travers ses tendances et ponctués par ses événements extrêmes.



L'action est également freinée par le manque de communication entre des directions et des services souvent cloisonnés, situation qui ne favorise pas la transversalité nécessaire aux actions d'adaptation. L'innovation potentielle nécessaire pour faire face aux nouveaux défis éventuels se heurte aux habitudes en place, parfois solidement ancrés. Cet aspect, additionné à la faible sensibilisation aux enjeux climatiques, à la surcharge du fait du déficit des ressources, ne favorise pas l'appropriation des actions visant à réduire la vulnérabilité des activités, du territoire et des populations face aux changements climatiques. Le manque de portage et de mobilisation des élus sur la question climatique est également un élément qui accentue cette tendance.

## 6. Mise en œuvre des actions : les leviers

Faisant le parallèle avec le chapitre précédent, ce chapitre s'intéresse aux leviers exprimés par les répondants rencontrés qui pourraient ou peuvent favoriser la mise en œuvre des actions inscrites dans les PCET des dix collectivités étudiées. De manière à garder l'homogénéité des parties, celles-ci sont également classées selon les mêmes échelles que le chapitre précédent (État, échelle du territoire, élus et collectivité).

### 6.1 Les leviers à l'échelle des services de l'État

#### 6.1.1 L'obligation réglementaire, un moteur pour l'action

IPR : 13,5 [15 (9)]

**Point clé :** malgré ses aspects contraignants, l'obligation réglementaire est un moteur fort à l'origine des dynamiques et des actions en matière d'action publique territoriale et notamment sur la thématique climatique.

De nombreux interlocuteurs estiment que l'obligation réglementaire est une condition essentielle pour que les actions de lutte contre les enjeux climatiques se mettent en place de manière efficace, tout en permettant d'accroître la sensibilisation à la problématique climatique. Selon les répondants, l'outil réglementaire est une occasion d'ouvrir les débats et de soutenir les motivations et les initiatives en les légitimant au-delà des arguments théoriques et idéologiques. La justification par l'outil réglementaire permet de ne pas perdre d'énergie à convaincre du bien-fondé de la démarche auprès des autres acteurs (élus, gestionnaires, collègues). Néanmoins, certains propos indiquent que l'essentiel reste la prise de conscience de la problématique.

Plusieurs propos témoignent de l'accélération des injonctions suite au Grenelle de l'environnement, contribuant à davantage se préoccuper des enjeux climatiques à l'échelle locale. Les événements climatiques extrêmes tels que la tempête Xynthia, participent également à l'ajustement des règlements en vigueur aux nouvelles réalités. Il est souligné que l'évolution des cadres réglementaires permet de maintenir une dynamique et d'accroître le champ d'action, citant l'exemple du futur projet d'intégrer la problématique de la pollution de l'air dans les nouveaux PCAET<sup>59</sup>. Dans ce cas, ceci va permettre de mieux se préoccuper des enjeux climatiques reliés à la santé publique. Ainsi, les évolutions réglementaires jouent un rôle fondamental dans l'appropriation de la problématique climatique à l'échelle locale et sont appréciés par les interlocuteurs dans ce sens.

*Le contexte réglementaire aide, il permet d'ouvrir le débat et permet à des gens qui ont envie de pousser dans une institution de ne s'appuyer pas seulement sur une vision de l'esprit. (...) Quand on a la loi au cul, oui, soit on essaye d'être dans les clous sur le plan législatif, soit on se dit je m'en fous, je suis hors la loi et je l'assume. (...) Le fait de pouvoir s'appuyer sur l'article X de la loi Grenelle et les autres qui disent que dans le tertiaire vous allez devoir rénover vos bâtiments avec un objectif, ça permet d'aller voir sa direction générale. E8*

*Je pense que c'est pas nouveau dans la société française d'appréhender les choses [de manière réglementaire]. On aime bien être encadré par des lois, on adore râler quand on nous l'impose et quand on ne nous l'impose pas ça nous manque. C'est une culture. Petit à petit on est en train d'évoluer et on commence à comprendre qu'il y a beaucoup de possibilités et la règle dogmatique marche très mal. E29*

*On a cheminé avec les outils réglementaires obligatoires, on les a mis en place. (...) Je pense que tout ce qui a été post Grenelle a vraiment été un outil majeur. À un moment, on a dit, on a une certaine taille, une certaine considération, on a aussi des obligations importantes, coté climat, énergie etc., et ça nous a beaucoup aidé d'autant plus que notre président qui été parlementaire a travaillé autour de*

<sup>59</sup> Voir Partie I, section 1.2 L'adaptation en France : éléments de cadrage institutionnel.



**Figure 59.** Dires d'acteurs concernant les leviers à l'action que les outils réglementaires représentent.

### 6.1.2 L'aubaine de se responsabiliser par la redistribution des compétences

IPR : 2,4 [6 (4)]

**Point clé :** la réorganisation territoriale et des compétences entraîne une autonomie et une prise en main des collectivités territoriales perçues comme l'occasion d'expérimenter, d'innover et de fédérer les territoires.

La réorganisation territoriale actuelle et le transfert des compétences des services de l'État aux intercommunalités ne sont pas seulement perçus comme des contraintes. En effet, plusieurs interlocuteurs soulignent que cette dynamique entraîne une autonomie des intercommunalités salutaire sur plusieurs plans. Tout d'abord, elle apparaît comme une occasion d'expérimenter et d'innover en termes d'action territoriale. Ensuite, elle permet de fédérer et de resserrer les liens entre les EPCI à certains moments, comme par exemple lors de négociations avec l'État.

L'effort de rationalisation budgétaire est également perçu par certains répondants comme l'opportunité de réinterroger les pratiques actuelles de chacun des services. Le développement des politiques de maîtrise des consommations énergétiques afin de réduire les dépenses publiques bénéficie de cette dynamique d'optimisation des moyens, qui peut servir d'argumentaire à tous projets allant dans ce sens puisqu'étant la principale priorité politique de toutes les collectivités. L'acquisition des compétences à l'échelle des intercommunalités est une bonne chose selon plusieurs répondants car cela permet de se détacher des services de l'État, d'être en demande et de développer ses propres expertises.

*La décentralisation, ça ne marche pas toujours, mais une certaine autonomie pour expérimenter et essayer des choses, c'est bien aussi. (...) Ça resserre les liens entre les collectivités pour mieux faire passer les messages à l'État. Plus on est regroupé plus l'État cède. Il y a moins de tiraillements politiques. E43*

*Je me dis que [les contraintes budgétaires], c'est aussi une opportunité car on réinterroge la façon de pratiquer des services, des actions qui viseraient à durablement diminuer des coûts de dépenses publiques etc. je me dis que ça peut être entendu pour le coup. Donc d'une contrainte on peut en faire une opportunité sur la question de l'énergie, de la maîtrise de l'énergie. E23*

*On va chercher les moyens. On est une collectivité qui a toujours su monter des projets en allant chercher des partenariats avec des tours de table financiers, européens etc. Il y a un service dédié à cela à la communauté urbaine, ce qui est loin d'être le cas dans les interco. On s'est réparti la tâche au sein de la communauté urbaine. Il y a la direction de la stratégie qui fait un travail très important de veille et qui nous alerte dès qu'un programme sort, si on peut y aller, si ça correspond à nos objectifs etc. On est assez réactif quand il s'agit de monter quelque chose. E9*

**Figure 60.** Dires d'acteurs concernant les avantages de la réorganisation territoriale.

## 6.2 Les leviers à l'échelle du territoire

### 6.2.1 L'échelle intercommunale, interface pertinente entre les échelles administratives<sup>60</sup>

IPR : 27,0 [27 (10)]

**Point clé :** la gouvernance à l'échelle de l'intercommunalité permet d'optimiser le dialogue et la mise en place d'actions entre les différentes échelles territoriales.

De nombreux répondants abondent à l'idée que l'échelle optimale de gouvernance est celle de l'intercommunalité. La mutualisation des moyens communaux constitue une marge de manœuvre appréciable tant au point financier qu'au niveau de la possibilité d'innovation. Outre ces aspects, la force de l'échelle intercommunale réside dans le dialogue possible et facilité avec les acteurs institutionnels des échelons institutionnels supérieurs (département, région et services de l'État) ou avec des acteurs extracommunautaires. L'intercommunalité se situant à l'interface de ces échelons institutionnels et de la proximité de terrain, elle facilite ainsi la mise en œuvre des politiques internationales. Certains interlocuteurs louent la possibilité d'insérer les stratégies territoriales à celles développées à l'échelon régional, notamment en termes d'aménagement du territoire ou de réseaux énergétiques. Ces aspects vont de concert avec

<sup>60</sup> Voir thématique 6.2.2 L'intercommunalité, un levier pour dynamiser le territoire et ses acteurs.



l'objectif d'une cohérence territoriale et facilitent la gestion de certaines ressources naturelles. Les difficultés liées aux enjeux géographiques distincts entre communes peuvent être gommées via une perspective focalisant davantage sur des enjeux thématiques communs aux membres des EPCI.

Certains interlocuteurs regrettent même que l'intercommunalité n'ait pas la compétence liée au développement économique afin de peser davantage sur les orientations à l'échelle du territoire intercommunal. Plusieurs répondants estiment que cette échelle est moins sujette aux dynamiques d'influences politiques locales que l'échelle communale du fait des compromis permanents à trouver entre les élus communaux et leurs intérêts. En cela, l'action qui se déroule à l'échelle intercommunale peut davantage être considérée avec, et comme, une perspective collective. Selon un répondant, la souplesse de l'échelle intercommunale permet de s'adapter aux enjeux territoriaux en travaillant avec les EPCI voisins. Enfin, un répondant trouve que l'échelle intercommunale permet d'avoir une action réfléchie et moins sujette à la pression issue d'une gestion au quotidien des services. En cela, l'échelle intercommunale favorise la réflexion et les débats en amont de l'élaboration de politiques territoriales, créant l'opportunité de prendre du recul, de réfléchir de manière plus collective et mieux ancré sur le long terme.

*C'est une échelle d'intervention intéressante à l'interface entre de grandes stratégies régionales et la partie terrain, locale. On peut prendre un peu de distance par rapport à nos collègues des communes etc. L'échelle associe terrain et stratégie territoriale plus large. E10*

*L'agglo a beaucoup plus de moyens que la commune [et] les petites communes n'ont pas grand chose. L'agglo est un échelon tout à fait pertinent pour ça. Ça permet d'avoir une vision supra qui permet de garder une cohérence territoriale. C'est important. Le développement économique devrait être au niveau de l'agglo. Si les schémas de cohérence etc. ce sont les agglos qui les ont, ce n'est pas pour rien, c'est pour éviter les erreurs. Il faut que ce soit une vraie agglo dépolitisée, E29*

*[À l'agglomération], on demande et si c'est oui, c'est oui, si c'est non, c'est non, il n'y a pas à flatter. Les projets on les porte. La décision finale c'est le président mais on peut monter notre truc et l'amener à terme. On a plus de liberté. (...) L'échelle est bonne par rapport au territoire. On est petit, on ne peut pas travailler à grande échelle. Comparé à une autre échelle c'est un champs de blé. Donc par rapport à nos forêts, nos cours d'eau c'est raisonnable comme échelle. E42*

**Figure 61.** Dires d'acteurs concernant la pertinence de l'intercommunalité comme échelle d'action.

### 6.2.2 L'intercommunalité, un levier pour dynamiser le territoire et ses acteurs

IPR : 7,8 [13 (6)]

**Point clé :** une des forces de l'échelon intercommunal réside dans sa faculté à être un levier pour les acteurs du territoire et ainsi orienter favorablement les politiques publiques territoriales.

Plusieurs entretiens montrent que l'intercommunalité peut avoir l'influence suffisante directe pour agir sur les acteurs du territoire et orienter ainsi les politiques publiques mises en place. Des propos prennent l'exemple de la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre d'avoir la compétence relative à l'attribution des aides à la pierre, permettant de motiver les bailleurs à s'inscrire dans des réhabilitations allant au-delà des réglementations thermiques en place. À travers l'octroi de subventions, la création de groupes de travail ou le soutien à l'économie locale, la puissance publique des intercommunalités peut influencer sur les dynamiques des acteurs locaux ou de la société civile pour les faire converger vers les orientations des politiques territoriales décidées. Certains interlocuteurs signalent que plusieurs actions du PCET sont portées par une pluralité d'acteurs territoriaux. L'intercommunalité peut influencer les marchés locaux à travers ses choix en termes d'investissement de ses fonds publics et les projets qu'elle programme.

En prenant l'exemple de la politique énergétique, des propos montrent que l'intercommunalité peut être un acteur direct de l'émergence des filières énergétique locales par ses choix face à l'influence du marché. L'intercommunalité peut également développer la démocratie de proximité en favorisant la mise en place de conseils de quartiers, lesquels peuvent décider de certains aménagements locaux, ou encore soutenir la Recherche locale afin de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux locaux. L'un des grands avantages de l'intercommunalité réside dans la connaissance de son territoire, laquelle rentre en convergence avec l'attachement local des administrés. Cet aspect se matérialise par un lien entre l'intercommunalité et la société civile locale, imbriqués dans divers projets ou canaux d'échanges. Enfin, plusieurs répondants estiment que le levier pour fédérer l'action publique territoriale avec les acteurs locaux réside dans la recherche de stratégies gagnant-gagnant dans lesquelles la majorité des acteurs trouvent leur compte.

*Nous on change un peu notre démarche. C'est-à-dire que notre Agenda21 Plan Climat avait un programme d'actions, l'agglomération était maître d'ouvrage de toutes les actions. Là, notre objectif est d'aller dans un Agenda21 partenariat, éditorial c'est-à-dire avec des actions portées par plusieurs*



*maitres d'ouvrage, des bailleurs sociaux, des délégataires, des universitaires etc. sous l'égide de la communauté d'agglomération. Demain par rapport à un même objectif on peut avoir des actions portées par des acteurs différents. E19*

*On soutient l'économie locale, c'est important de s'occuper de la dynamique territoire en termes d'emploi, en lien avec les entreprises et les artisans. (...) On veut que ce soit notre politique [énergétique] et non le marché qui dessine le destin de l'agglomération. Ça change pas mal la donne. La mission est d'apporter un service de qualité à l'ensemble des usagers de l'agglomération, développement des énergies renouvelables, locales. E15*

*L'éco construction est un point clef pour moi, je considère qu'il faut collaborer avec la [Direction environnement] parce qu'il y a des personnes ressources clefs là-bas. (...) [L'éco-construction], c'est propre à nous. Ça nous semble porteur pour le territoire car on est sur une île et il faut valoriser au maximum nos ressources naturelles. Il faut utiliser l'ingénierie des gens pour concevoir des bâtiments propres. C'est une filière qui nous paraît être essentielle car elle est déjà très présente. On ne peut pas ne pas aller dans cette direction. On doit agir sur les leviers pour faire que la prise de conscience soit juste plus rapide. E59*

**Figure 62.** Dires d'acteurs concernant l'influence de l'intercommunalité sur l'action territoriale.

### 6.2.3 L'influence des associations sur l'action publique locale en matière climatique<sup>61</sup>

IPR : 7,7 [11 (7)]

**Point clé :** les associations jouent le rôle de sentinelle quant à l'action climatique entreprise à l'échelle de la collectivité et sa capacité à mobiliser la population sur les enjeux demeure une de leurs forces.

Plusieurs propos mentionnent le rôle et l'influence des associations et des mouvements citoyens sur l'action publique territoriale en matière climatique et/ou environnementale. Pour plusieurs répondants, les élus sont conscients de l'activité et du dynamisme local des associations, notamment les associations environnementales, puisque certains membres associatifs sont également présents sur la scène politique locale, voire deviennent parfois eux-mêmes des élus locaux.

D'après les propos, les associations jouent le rôle de sentinelle quant à l'action climatique entreprise à l'échelle de la collectivité et sa capacité à mobiliser la population sur les enjeux demeure une de leurs forces. Les interlocuteurs relatent l'existence de projets communs entre les collectivités et les associations locales, participantes en tant qu'expertes, ou associées en tant que partenaires pour être informées du suivi. L'ancrage local des associations, matérialisé par la proximité avec les citoyens ou par des connaissances pointues du territoire, est une dimension importante prise en compte les collectivités.

*La pression de la société civile est aussi présente, on la sent clairement sur nos élus. Il y a des associations assez actives, des personnalités qui parfois deviennent élus. La société civile pousse sur certaines actions. E18*

*Il faut retenir la mobilisation de la population autour de ça et on voit qu'on ne peut plus faire n'importe quoi. Les choses sont en mouvement. On est en relation avec une association qui forme des plongeurs. Il y a les risques d'un côté et une conscience citoyenne lente mais qui existe. E56*

*Le changement climatique est un vrai sujet chez nous, on a la chance d'avoir une association locale qui s'est proposée de travailler pour nous dans le cadre [d'un projet de recherche] sur l'adaptation aux changements climatiques. Son rôle est essentiel et important car il a contribué au volet climatologique du plan local d'urbanisme, il a fait le diagnostic territorial sur le climat actuel et à venir. Il a très bien travaillé, il a su faire comprendre aux élus qu'il se passait quelque chose et prouver. E60*

**Figure 63.** Dires d'acteurs concernant les liens entre la collectivité et les associations locales.

### 6.2.4 L'impact de la taille de la collectivité sur la qualité de l'action publique menée

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** la taille de la collectivité, aussi bien au niveau de sa population que de ses agents, influe sur l'action publique territoriale en matière climatique.

D'après plusieurs entretiens, la taille de la population du territoire gérée par la collectivité ainsi que le nombre d'employés de celle-ci influe sur la pertinence de l'action publique territoriale menée, sur la cohésion interne ou encore sur la complexité des enjeux. Plusieurs répondants indiquent que ces aspects ne sont pas pris en compte dans la politique générale menée par les collectivités. Ils indiquent que dans le contexte

<sup>61</sup> Thématiques similaires : *La société civile, un acteur local important considéré par les collectivités*, IPR : 6,6 [11 (6)] ; *Le soutien des acteurs institutionnels locaux*, IPR : 5,0 [10 (5)] – Voir [Annexe](#).



actuel financier et budgétaire, les collectivités incitent à attirer une population toujours plus nombreuse dans l'unique objectif d'augmenter leurs recettes, en réponse à la baisse des dotations publiques<sup>62</sup>. Cependant, les propos précisent que le calcul économique des coûts et avantages des conséquences environnementales découlant de l'usage des nouveaux arrivants des ressources naturelles locales n'est jamais pris en considération. En effet, les propos précisent que puisque ces conséquences seront par la suite gérées par la collectivité, ce sont les contribuables locaux qui devront assumer cette politique, amenant à poser la question de la pertinence d'une attractivité sans limites.

À l'échelle de la collectivité même, la gestion du personnel est d'autant plus facilitée que le nombre des employés est faible. Le nombre de communes membres d'une intercommunalité influe également sur la qualité des compromis qui sont trouvés et qui sont à la base des orientations en matière d'action publique territoriale. Enfin, bien que les bassins de vie semblent une échelle territoriale de délimitation pertinente, cet aspect n'est pas toujours bien pris en compte lors des regroupements de communes comme le rapportent certains propos, amenant à des incohérences entre la délimitation administrative, de vie et géographique.

---

*Le territoire de l'intercommunalité est un niveau pertinent à condition que ce soit de vraies interco, sur des logiques de bassin de vie de territoires cohérents. Ça reste néanmoins des territoires qui gardent une taille de dimension humaine. Des interco de 90 zombies, 800000 habitants comme ça se prépare, c'est purement de la manipulation. Le département disparaissant, je me refais un département bis, mais ça ne correspond à rien. E21*

---

*Je rajouterais qu'en termes de développement durable, l'augmentation de la population va à l'encontre de la préservation de l'environnement. On dit on va créer 4500 emplois sur [l'intercommunalité], mais comment on va les loger, densifier, imperméabiliser, chauffer le centre ville? Le maire c'est un développeur. Plus il y a de monde, plus il est content et ensuite il regarde l'agrandissement de l'école etc. Je crois que c'est marquer son empreinte. Il n'y a pas un maire qui va dire c'est réduire la population pour préserver l'environnement. Non, c'est toujours plus. Même [l'Élu référent], sa commune est bien préservée, c'est très boisé mais je pense qu'il est aussi sur ce schéma de développement. E64*

---

*On n'est pas beaucoup, 12 adjoints, 7 pots de fleurs, le maire qui circule à vélo etc. Du coup tu crées un truc qui pour eux est assez évident. Ils l'assument sans problème. On n'est pas dans une grande ville avec des discussions PS-Verts. Il n'y a pas dans les grandes villes cet intérêt collectif. (...) Je pense que c'est plus facile car il y a des relations de confiance. (...) C'est peut-être la contrepartie de ne pas avoir assez de portage collectif. (...) Je n'ai pas le temps d'aller voir tous les adjoints pour les convaincre. Donc tout ce qu'on va pouvoir faire ils ne pourront pas revenir en arrière. Ce mode de fonctionnement permet d'aller vite. E1*

---

**Figure 64.** Dires d'acteurs concernant l'influence de la taille de l'intercommunalité sur l'action publique.

### 6.2.5 L'importance de la sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux<sup>63</sup> IPR : 2,8 [7 (4)]

**Point clé :** la sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux est incontournable dans la facilitation des actions mises en œuvre par la collectivité.

Plusieurs répondants mettent l'accent sur l'importance de la sensibilisation aux enjeux climatiques et environnementaux à l'échelle du territoire des acteurs qui en constituent les activités socioéconomiques, les influences et les dynamiques. Certains propos notent qu'un dirigeant d'entreprise sensibilisé à de tels enjeux possède la marge de manœuvre pour décider de multiples actions au sein de son entreprise. Celle-ci, selon sa notoriété locale, peut servir de vecteur de dynamique envers d'autres structures. La sensibilisation de la société civile aux enjeux climatiques reste un défi pour d'autres répondants, prenant l'exemple des difficultés rencontrées du fait des différences entre les générations, les classes sociales ou des modes de vies. D'autres propos mettent davantage l'accent sur la connaissance du territoire comme pilier d'une sensibilisation aux enjeux climatiques, chose non nécessairement acquise pour les nouveaux arrivants non issus la région. Selon plusieurs propos, la collectivité a de ce fait un rôle dans la mise en valeur des dimensions culturelles, géographiques et naturelles du territoire auprès des acteurs et de la population, par différentes initiatives, et indirectement sur la connaissance des enjeux climatiques.

---

*Je pense que les gens comprennent au niveau des transports l'évolution qui est engagée. Structurellement vous avez un contexte social qui fait que vous avez un taux de chômage avec des gens aux revenus très faibles. Capacité à bouger faible etc. Donc ce n'est pas difficile de faire comprendre aux gens qu'on leur donne des facilités au travers des transports en commun. Il faut espérer que les gens arrivent à comprendre. E53*

---

<sup>62</sup> Voir la thématique 5.1.1 Une baisse des dotations qui pèse sur les ambitions locales

<sup>63</sup> Thématiques similaire : *Le manque de sensibilisation des acteurs externes aux enjeux climatiques*, IPR 6,6 [11 (6)] – Voir [Annexe](#).



*Les natifs du territoire ont encore cette culture du territoire mais toute la population qui est venue travailler n'a jamais été sensibilisée à tout ça. Il faut vraiment une réappropriation du territoire surtout pour expliquer les actions qui vont être engagées dans le futur pour partager ce territoire. (...) Le bouquin sort demain ou début de semaine prochaine et un des axes du projet était de re-sensibiliser la population à l'histoire du territoire, comment il s'est formé, comment il fonctionne aujourd'hui et quel est son avenir demain au regard du changement climatique, montée du niveau de la mer, augmentation des précipitations orageuses etc. E14*

*Il peut y avoir plusieurs démarches pour les conséquences des changements climatiques. Mais quand on parle de déplacements, là c'est compliqué. Si on mettait tous les 100 mètres des panneaux d'information, ça interpellerait les gens et ils bougeraient mais tous les investisseurs vont nous tomber dessus. Ça c'est de la sensibilisation directe : là où vous êtes il y a eu deux mètres d'eau. E47*

**Figure 65.** Dires d'acteurs concernant la sensibilisation aux acteurs territoriaux et à la population.

### 6.2.6 Le secteur privé, inspirateur d'innovations pour la collectivité

IPR : 2,4 [6 (4)]

**Point clé :** le secteur privé local peut être réceptif aux actions menées en matière climatique et peuvent inspirer les collectivités, tant sur le plan de la communication que sur le plan de l'innovation technique.

Les énoncés discursifs montrent que le secteur privé local est réceptif aux actions menées en matière climatique par les collectivités. Également, certains répondants estiment que les communautés professionnelles peuvent inspirer les collectivités, tant sur le plan de la communication que sur le plan de l'innovation technique. À titre d'exemple, certains bureaux d'études sont décrits dans certains propos comme des structures regorgeant de personnes compétentes et fiables tout en proposant des recettes gagnantes. Les associer à l'élaboration des PCET ou à des projets concrets permet à la collectivité de bénéficier de l'expérience de ces acteurs et de leurs ressources. Quelques répondants s'attardent sur les relations entre leur collectivité et le secteur agricole local et notent un dialogue difficile, mais qui peuvent parfois s'inscrire dans des projets communs stimulants pour les deux parties.

*C'est aussi là qu'on doit faire des progrès en allant plus loin sur la thématique Plan Climat, développement durable sur le monde industriel. On a beaucoup à apprendre d'eux. Il y a les cafés éco qui ont été mis en place par la commission économique qui sont un support intéressant pour faire vivre cette thématique là. E61*

*Les bureaux d'études qui nous accompagnent, nous proposent des choses dont les recettes marchent. Ce n'est pas à inventer mais il faut vraiment les associer, travailler le plan d'action avec eux. En externe c'est pareil. Si on veut travailler sur le territoire il faut associer les acteurs du territoire, il faut construire avec eux. E30*

*On a des conventions avec les agriculteurs sur le fauchage. C'était des échanges, on vous donne le terrain, vous récupérez le foin mais en échange pas de produit chimique etc. On a des partenaires très intéressants avec eux. On a aussi un partenariat avec la rouge flamande, développement des pâtures et on a associé le monde paysan et agricole à ce mouvement. On a aussi des moutons et des ruches. E12*

**Figure 66.** Dires d'acteurs concernant les liens entre la collectivité et le secteur privé.

## 6.3 Les leviers à l'échelle des élus

### 6.3.1 La sensibilisation des élus aux enjeux climatiques : une clé indispensable

IPR : 27,0 [30 (9)]

**Point clé :** la sensibilisation des élus aux enjeux climatiques est primordiale dans la mise en place d'une politique climatique ambitieuse à l'échelle du territoire de par leur influence motrice sur l'ensemble de la collectivité.

Un grand nombre de répondants estiment primordial l'implication des élus dans le succès de l'implantation d'actions inscrites dans le PCET parmi lesquelles celles relevant de l'adaptation. Que ce soit l' élu référent à la question climatique ou les élus portant des dossiers reliés telles que la politique énergétique ou de l'aménagement du territoire, leur crédibilité en termes de volonté d'avancer passe par une défense active de leurs dossiers face aux autres élus. Pour ce faire, les propos soulignent que la personnalité et l'expérience des individus portant ces responsabilités sont des caractéristiques essentielles. En particulier, l' élu référent à la question climatique ou au PCET est un rouage clé pour porter la thématique jusqu'au cœur des processus de décision présents à l'échelle de la collectivité. Les répondants notent que plus le portage politique d'une



thématique est portée haut dans la hiérarchie administrative, plus la thématique acquiert une crédibilité lors de son opérationnalisation.

Un maire et un président d'intercommunalité sont des positions institutionnelles influentes incontournables qui pèsent sur les avancées des projets en cours. Un haut degré de sensibilisation aux enjeux climatiques (et environnementaux) est primordial pour optimiser l'action puisqu'ils ont la capacité de déclencher la mise en place des démarches, d'engendrer l'adhésion au projet et de développer la sensibilisation aux enjeux climatiques aux autres élus et aux gestionnaires en place. Leur volonté d'entrer dans une telle dynamique reste également un indicateur de leur conviction pour plusieurs interlocuteurs, tout comme l'allocation de budget, l'ouverture à des modifications institutionnelles ou à des nouvelles manières de procéder.

Pour les présidents d'intercommunalité, les personnes interrogées estiment qu'ils possèdent une responsabilité plus grande puisque c'est à eux qu'incombe leur rôle de sensibiliser les élus des communes membres qui composent l'agglomération. Les autres mandats cumulés de celui-ci, telle la députation, ou l'inscription à divers réseaux permet d'acquérir des informations et d'accroître sa sensibilisation<sup>64</sup>. Les répondants estiment que sur la question climatique, les élus ont relativement bien saisi les enjeux, notamment à travers l'évolution de la raréfaction des ressources, et particulièrement celles énergétiques. La sensibilisation aux changements climatiques facilite le portage politique, lequel soutient à son tour le travail administratif et la mise en place des actions du PCET. Enfin, les propos montrent que les élus sont capables d'écouter les expertises et de rapidement distinguer les bénéfices pour leur collectivité.

---

*Beaucoup de freins politiques. [Notre élu référent] est à fond, croit en tout, heureusement qu'il est là. Ça fait toute la différence car il peut défendre et vendre les projets, il sait expliquer pourquoi on les fait et il y croit. (...) C'est un personnage, il sait parler, il a des qualités d'orateur, il sait expliquer les projets, leur importance en expliquant les enjeux. E34*

---

*Le président actuel à une approche très concrète sur l'importance du volet biodiversité et éducation à l'environnement. Il a mis l'accent sur l'éducation populaire donc de fait sur des réseaux autour de ces problématiques environnementales. Le Plan Climat rentre dedans en tant que tel parce qu'on est sur une mosaïque, mais le Plan Climat donne la direction, E9*

---

*Le portage politique c'est plutôt un catalyseur. Ça ne freine pas mais par contre si l'élu s'implique, ça multiplie par 10 les avantages. E52*

---

**Figure 67.** Dires d'acteurs concernant l'importance du portage politique.

### 6.3.2 La sensibilisation des élus par les agents de la collectivité

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** de par leur connexion au terrain et leur expertise, le personnel de la collectivité participe activement à la sensibilisation des élus aux enjeux socioéconomiques, environnementaux et climatiques.

Plusieurs répondants mentionnent la nécessité de sensibiliser les élus aux enjeux climatiques par divers moyens, notamment à travers l'expertise que possède la collectivité elle-même. Certains évoquent la possibilité d'établir des ateliers de formation aux élus, comme lors de l'élaboration du PCET. La période de révision d'outils de planification tels que le SCOT ou le PLU intercommunautaire peut également être un bon momentum pour sensibiliser les élus aux questions d'adaptation aux changements climatiques<sup>65</sup>. D'autres approches citées peuvent être utilisées pour sensibiliser les élus aux enjeux climatiques, tels que l'utilisation de cartes présentant les vulnérabilités physiques du territoire, des vidéos et des outils pédagogiques ou encore des outils économiques présentant les coûts et avantages pour la collectivité des actions envisagées<sup>66</sup>.

Les employés interrogés qui demeurent spécialistes de certaines thématiques estiment qu'une partie de leur travail consiste à sensibiliser les élus aux enjeux propres à leurs thématiques de travail afin de leur donner la connaissance nécessaire à une prise de décision favorable. Selon les interlocuteurs, le niveau de sensibilisation des élus aux enjeux climatiques étant variable, le rôle des experts employés de la collectivité est de les prendre en main jusqu'à la fin de leur mandat.

---

*Vous savez, le politique et une vision économique... Non, la seule chose qui fait lever ces freins, c'est la connaissance du problème. En parler, en reparler et automatiquement le politique est obligé de se l'approprier. Là il est obligé d'y aller. E29*

---

<sup>64</sup> Voir thématique 3.3.2 La porte d'entrée volontaire.

<sup>65</sup> Voir thématique 4.3.3 Le SCOT, vecteur de mise en œuvre d'actions d'adaptation.

<sup>66</sup> Voir thématique 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.



*On présentait une vidéo qui montre qu'en trois minutes, si on reproduit une crue, en trois minutes il n'y a plus de ville. Et là les élus buguent. Bon, ils ne font pas la révolution, mais bon. Quand on a des outils visuels c'est mieux. Il y a un vrai travail de fond et il ne faut pas les lâcher. Il faut les prendre par la main jusqu'à la fin du mandat. E36*

*Comment dépasser nos façons de faire? C'est bien par la sensibilisation et l'imprégnation des décideurs que les choses avancent. Nous on doit apporter les moyens d'aide à la décision. S'ils ne sont pas sensibilisés à telle ou telle problématique. Est-ce qu'on leur apporte l'ensemble des éléments d'aide à la décision ? (...) Des fois, il faut savoir suspendre des décisions plutôt que d'y aller coute que coute. Il y a des niveaux d'urgence. On ne peut pas dire à un élu qu'il a tort mais on peut lui dire que la branche qu'il prend n'est pas pertinente. E47*

**Figure 68.** Dires d'acteurs concernant l'importance de sensibiliser les élus.

## 6.4 L'échelle de la collectivité

### 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles<sup>67</sup>

IPR : 22,0 [22 (10)]

**Point clé :** les aspects de communication, afin d'échanger et de valoriser les informations, ont une place importante dans le succès de l'animation et de l'opérationnalisation des actions inscrites dans le PCET.

De nombreux répondants considèrent que les aspects de communication, afin d'échanger et de valoriser les informations, ont une place importante dans le succès de l'animation et de l'opérationnalisation des actions inscrites dans le PCET. Tout d'abord, certains jugent qu'une bonne communication à l'interne de la collectivité facilite l'appropriation et l'adhésion des actions par les services et les personnes qui sont en charge de leur mise en œuvre<sup>68</sup>. Le choix de la terminologie employée, les arguments présentés et la forme avec laquelle ils vont être présentés sont autant d'aspects à ne pas négliger, notamment lorsque les actions modifient des pratiques ou des comportements en place depuis plusieurs années<sup>69</sup>. Ensuite, les répondants relatent que les échanges sur les bonnes pratiques et les réunions de travail collectives et transversales peuvent être un moyen d'instaurer une bonne atmosphère de travail. Il est également soulevé l'importance de la communication dans les justifications et argumentaires accompagnant les projets, notamment auprès des décideurs publics.

Selon les propos, la communication est également importante dans la visibilité des actions et dans leur valorisation auprès des administrés, notamment une fois l'action achevée<sup>70</sup>. Cet aspect peut compenser le manque de tangibilité d'enjeux tels que ceux climatiques. Certains répondants estiment que les moyens d'aujourd'hui permettent une plus grande communication de par les moyens et les relais mis à disposition, mais estiment qu'il est toujours primordial de s'attarder sur le fonds des messages à communiquer, si possible ajustés dans leur forme et leur fond aux interlocuteurs. Plusieurs entretiens citent l'exemple de services dédiés spécifiquement à la communication pour accompagner les employés dans leur démarche.

Les propos montrent que certains arguments fonctionnent mieux que d'autres auprès des élus, tels que les arguments axés sur la réduction des coûts financiers plutôt que ceux axés sur la responsabilisation environnementale<sup>71</sup>. Les actions doivent apparaître attractives et motivantes aux yeux de ceux qui vont devoir vivre ou travailler avec. Les entretiens précisent que la communication est importante aussi bien à l'interne avec les responsables de leur mise en place qu'à l'externe avec les acteurs du territoire. Ils relatent des exemples de projets d'aménagement du territoire dans lesquels les échanges avec les acteurs du territoire et la société civile furent privilégiées afin d'essayer de les intégrer au maximum dans les processus et de les faire adhérer aux projets. Elle permet également de rendre visible l'action de la collectivité sur les différents domaines sur lesquels elle s'est engagée. Un répondant souligne qu'il y a des fois où la communication peut desservir l'action climatique en utilisant une terminologie trop spécialisée.

*Il faut trouver l'argument qui touche [les acteurs] presque viscéralement. (...) Et ça ne peut pas être un argument trop général ou trop sujet à interprétation. E1*

*« Venez élaborer, contribuer au Plan Climat! » ça ne marche pas forcément, par contre « venez trouver des économies d'énergie! », les gens répondent mieux. Il y a un ajustement de la communication des groupes de travail. E8*

<sup>67</sup> Thématique associée : *Les difficultés dans les échanges d'informations et la communication*, IPR : 3,5 [7 (5)] – Voir [Annexe](#).

<sup>68</sup> Voir thématique 6.4.6 L'appropriation des actions du PCET dans les activités des services concernés.

<sup>69</sup> Voir thématique 5.4.2 Le poids des habitudes.

<sup>70</sup> Voir thématique 2.2.1 Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo.

<sup>71</sup> Voir thématique 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus.



*Ça dépend des maîtres d'ouvrage, avec certains il ne vaut mieux pas mettre en avant [l'argument climatique]. Parfois même avancer masquer. On peut aller sur une thématique inondation, risque, etc. en ayant une pensée changement climatique mais sans en parler ouvertement. E40*

**Figure 69.** Dires d'acteurs concernant la communication sur le PCET.

#### 6.4.2 Le poids de l'argument financier auprès des élus

IPR : 20,7 [23 (9)]

**Point clé :** dans l'actuel contexte de tension budgétaire, l'argument financier acquiert une influence croissante sur les processus décisionnels relatifs à la mise en œuvre d'actions inscrites dans le PCET.

Bon nombre de propos relatent la situation financière actuelle des EPCI afin de justifier pourquoi les arguments financiers sont ceux qui ont désormais le plus d'écho auprès des décideurs publics, notamment dès lors qu'il s'agit de mettre en place des actions pour faire face aux enjeux climatiques. Selon plusieurs répondants, le coût des actions est scrupuleusement pris en compte en amont de chaque décision depuis quelques années. Dans cette logique émergente, moins les actions sont coûteuses pour la collectivité et plus elles ont de chances d'être mises en place. Certains répondants notent une modification dans les pratiques en place qui cherchent désormais à en trouver de nouvelles, plus économes. L'argument économique est également présenté en termes de retour sur l'investissement. Sur ce point, la durée du mandat est généralement la durée de référence sur laquelle peut se caler la durée du projet.

En montrant que des gains financiers peuvent être réalisés dans une durée pertinente pour valoriser l'action publique territoriale, les acteurs du territoire et les décideurs publics se montrent davantage enclins à valider les propositions d'actions. C'est pourquoi l'argument financier est celui qui est prioritairement utilisé, dès lors que possible, pour aider la capacité à convaincre. Plusieurs répondants attestent de l'importance de la dimension économique dans les choix des consommateurs et donc dans les orientations que peuvent prendre les politiques territoriales. La réduction de GES étant directement liée à la consommation d'énergie, les décideurs publics voient avant tout dans cet aspect une réduction des factures et des dépenses publiques<sup>72</sup>.

Les propos montrent que l'éthique, le principe de précaution ou la préservation de l'environnement dans la lutte contre les changements climatiques sont des arguments secondaires. Les personnes interrogées mentionnent que ces derniers ont davantage l'objectif de s'inscrire dans les détails d'une communication visant à valoriser l'action publique territoriale en matière climatique. De ce fait, quelques entretiens confirment que les économies d'énergie sont les actions privilégiées dans la mise en œuvre des PCET<sup>73</sup>. Plusieurs répondants notent toutefois que les outils permettant de justifier l'argument économique sont en émergence, tout comme les discours construits autour de tels argumentaires<sup>74</sup>. Les économistes de flux, personnes dédiées à trouver les moyens de réduire les factures économiques associées à des ressources (énergie, eau), sont régulièrement cités de par les économies financières que leurs activités sont capables de générer tout en réduisant les GES. Ainsi, le secteur de l'énergie permet de réconcilier la lutte contre les changements climatiques et la nécessité d'une rigueur budgétaire.

*En matière développement durable et réduction d'énergie il faut qu'on soit dans une capacité à convaincre. Il faut aussi montrer que l'orientation prise en matière développement durable ou Plan Climat ne soit pas un surcoût dans le contexte dans lequel on vit sinon ce sera difficile. La gestion différenciée en espaces verts on a montré que ça pouvait fonctionner car pas de dépense supplémentaires. E24*

*Nous on a pris le parti d'utiliser principalement cet argument là [économique]. Le bureau d'étude a fait l'effort de montrer l'impact économique sur la facture, l'économie de carburant possible etc. On a vite compris que l'argument du changement climatique n'est pas assez parlant en tant que tel. Il y a un problème économique actuel et on essaye de montrer que la situation économique et le changement climatique ne sont peut-être pas complètement découplés. On essaye d'amener ça, mais ce n'est pas évident. (...) C'est vrai qu'on ne met pas assez l'action sur le changement climatique et les fondements de l'énergie climat mais on impactera plus les consciences en parlant d'économie qu'en parlant des changements climatiques. Les agents le perçoivent comme préserver l'environnement. Les gens convaincus vont saisir cet aspect là, mais ceux qui ne sont pas convaincus vont faire l'amalgame et les ramener sur quelque chose d'économie c'est pas mal finalement. E45*

*On a une démarche de développement durable mais surtout sous l'angle économie. (...) Le service développement durable n'existait pas, il est assez récent. Même si on se posait la question du développement durable, surtout sur l'angle économique. Ce qui préoccupe les gens, les communes,*

<sup>72</sup> Voir thématique 3.3.3 Les vecteurs connexes à l'origine des PCET.

<sup>73</sup> Voir Partie II, section 1.3 Synthèse du chapitre 1 : quelles terminologie relèvent d'actions d'adaptation ?

<sup>74</sup> Voir thématique 4.2.1 Vers une utilisation progressive des outils économiques et financiers ?



*ou l'agglo, ce n'est pas tant les émissions de CO2 mais le cout des matériaux qui font qu'on va émettre le CO2. (...) On a 29 communes, 20 maires qui siègent à l'agglo on ne peut pas dire qu'on a des gens qui se positionnent sur la réduction du CO2 par contre si on leur dit qu'on va réduire la consommation de fluides, on arrive nettement à attirer leur attention. (...) Nos projections on les a fait jusqu'en 2020 et on a regardé quels étaient les efforts à faire en réduction des dépenses, masse salariale, transport, réduction des déplacements au niveau collecte. On ne se dit pas on va baisser le CO2 on se dit qu'on va baisser les couts. E64*

**Figure 70.** Dires d'acteurs concernant l'argument financier.

### 6.4.3 La transversalité inhérente aux enjeux climatiques modifient les pratiques

IPR : 17,6 [22 (8)]

**Point clé :** les enjeux climatiques, à travers le PCET, s'insèrent dans les activités des collectivités et obligent à développer une approche transversale dans les dynamiques de travail, modifiant la manière d'aborder les dossiers.

De nombreux interlocuteurs estiment que le PCET constitue un outil de travail favorisant la transversalité et en cela permet de décroiser les activités<sup>75</sup>. En effet, les propos décrivent que les actions inscrites dans les PCET nécessitent parfois un croisement dans les problématiques ou les thématiques qui obligent à croiser les regards et les savoirs. À titre d'exemple, plusieurs répondants citent les croisements incontournables entre urbanisme, mobilité et bâtiment dans un objectif de durabilité, thèmes sur lesquels peuvent également se greffer des enjeux de biodiversité et d'espaces naturels, de cohésion sociale et de lutte contre la précarité énergétique, pour ne citer que ces exemples. Les propos montrent que le croisement des thématiques insufflé par les enjeux climatiques incite les services à développer des projets communs, à partager leur information et à mieux communiquer sur leurs savoirs.

D'autres répondants expliquent que les enjeux climatiques s'insèrent d'eux-mêmes dans la majorité des activités de la collectivité, modifiant les approches opérationnelles, la façon d'aborder les dossiers et la manière de communiquer avec les partenaires aussi bien internes qu'externes. La transversalité se concrétise par une communication et un travail accru entre services, à travers la création de pôles d'expertise où se côtoient un ensemble de personnes aux horizons disciplinaires divers ou encore via des outils ou des projets partagés<sup>76</sup>. La création de comités (techniques, de pilotage ou de suivi) intégrés aux projets est également un moyen d'échanger les points de vue et les connaissances. Plusieurs répondants sont conscients qu'ils ne peuvent seuls traiter d'une thématique et la relie spontanément à plusieurs autres problématiques. Néanmoins, certaines personnes jugent indispensable la présence d'une entité pilote dans une organisation collective qui devient multiple et complexe, par le biais d'un service ou d'une direction clairement identifiée.

*[Le PCET est un outil de travail transversal], mais je pense qu'il pourrait l'être plus. Il y a des actions qui touchent aussi le service bâtiment avec qui je travaille, l'urbanisme aussi, on aimerait inciter un urbanisme plus durable, je suis aussi avec le service mobilité et transport avec le PDU. Aujourd'hui je n'ai pas de lien avec le service économique, mais il n'y a pas d'action dans le plan donc ça viendra peut-être parce qu'il y aura une opportunité, une envie etc. Rien non plus avec les services biodiversité et espaces naturels, ni avec le service sécurité des plages. Pour le moment il y a encore un clivage entre développement durable et PCET. E34*

*Le Plan Climat étant une approche d'équilibre de territoire plus qu'une doctrine, ce qu'on essaye d'insuffler c'est que dans le travail de chaque direction, chaque collègue a matière à prendre en compte ces différentes composantes dans la façon d'aborder ses dossiers, ses approches opérationnelles. C'est un travail de longue haleine. C'est ce qui explique que le Plan Climat en termes de gouvernance communautaire, on peut se féliciter du nombre de collègues qui travaillent sur ce dossier là. E9*

*[La transversalité] ça permet d'identifier ce que font les personnes et comment les rentrer dans le PCET. On a aussi le service culture et sport et avec ce collègue on aimerait mettre une action sur la sensibilisation au changement climatique. Car on a la chance d'avoir de grands poèmes sur les inondations. E39*

**Figure 71.** Dires d'acteurs concernant la transversalité insufflée par le PCET.

### 6.4.4 Une indispensable sensibilisation de la collectivité aux enjeux climatiques

IPR : 13,5 [15 (9)]

<sup>75</sup> Voir thématique 5.4.4 Un cloisonnement interne trop marqué.

<sup>76</sup> Voir thématique 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles.



## Point clé : la sensibilisation aux enjeux climatiques et environnementaux des employés d'une collectivité demeurent des clés essentielles pour faire adhérer l'ensemble de la collectivité aux actions inscrites dans le PCET.

La sensibilisation aux enjeux, qu'ils soient climatiques, environnementaux ou de développement durable, de l'ensemble de la collectivité concernée reste l'une des clés essentielles pour une mise en œuvre optimale des actions inscrites dans le PCET. Pour certains propos, cette sensibilisation permet de faire adhérer les personnes aux projets programmés voire d'améliorer leurs conditions de travail. Des propos soulignent un plus grand entrain chez les agents sensibilisés aux enjeux environnementaux, cet aspect donnant un sens à leurs missions. Plusieurs répondants relèvent que le niveau de sensibilisation aux enjeux climatiques est variable, notamment en fonction des thématiques de travail des services. Ainsi, l'énergie est indiquée être une thématique transversale à de nombreux services, porte d'entrée à la compréhension des enjeux climatiques, notamment à cause de ses liens directs avec le coût que la consommation d'énergie entraîne<sup>77</sup>.

La question de la tangibilité des actions est une nouvelle fois soulevée : la sensibilisation fonctionne d'autant mieux lorsque les conséquences négatives sont directement visibles<sup>78</sup>. La pédagogie active est mentionnée par des propos comme étant une méthode qui fait ses preuves. Plusieurs répondants confirment que la question climatique a été prise en compte dans de nombreux services ou projets, prise de conscience récente issue de la réglementation qui a suivie le Grenelle de l'environnement. De ce fait, les propos montrent que la sensibilisation aux enjeux climatiques est en actuelle évolution et dépend également de l'engagement individuel de chacun. Selon les propos, elle peut provenir d'une impulsion délibérée de la direction ou de certaines personnes envers les autres services sous la forme de réunions, de conférences ou de projets. Elle peut aussi émerger de formations que les agents sont amenés à suivre sur l'évolution de leur pratique.

La sensibilisation aux enjeux climatiques passe également par les questions plus larges de la durabilité, des pollutions environnementales ou encore de la gestion des ressources naturelles. Les liens entre les piliers sociaux et économiques permettent d'affiner la compréhension des changements climatiques. Plusieurs entretiens indiquent l'importance de la communication, de l'éducation à l'environnement et du temps nécessaire aux changements de culture<sup>79</sup>. Le changement de génération participe également à l'instauration d'une sensibilisation environnementale comme l'indique quelques entretiens<sup>80</sup>. L'influence des élus dans les ambitions politiques en matière climatique, elles-mêmes entraînant une sensibilisation à l'ensemble des agents de l'intercommunalité, est évoquée<sup>81</sup>. Le fait que les enjeux climatiques dépassent le clivage politique permet également d'accélérer la sensibilisation.

*C'est récurrent, la question climatique a été prise en compte par tout le monde, notamment sur les énergies renouvelables. Les projets sortent de terre, une réflexion de stratégies proposées est mise en place. Oui, ça bouge. C'est une question fondamentale dont on a pris conscience. E57*

*Les moyens ont été mis en place et il y a une touche plus verte d'un point de vue politique. Avant les verts n'étaient pas vraiment là, on ne sentait pas une touche écologiste dans leurs comportements. Le contexte a évolué. Ce n'est plus l'apanage d'un parti politique. C'est Sarkozy qui a rassemblé le Grenelle, bref ça s'infuse dans les consciences collectives des usagers et de nos élus. On a dépassé le clivage des partis politiques. E24*

*On est aussi sur des effets de générations. Le discours Plan Climat pour des gens comme notre adjoint etc. c'est évident. Dans la mairie si je fais le tour des gens, je ne vois pas un chef de service dans la mairie, déconnecté de ces préoccupations là. Ça, ça fait partie d'un bien commun, je n'ai pas à les convaincre. (...) C'est un mélange d'un peu tout, d'évolution de la réglementation, de contact avec des habitants, des usagers etc. qui font que les questions reviennent sur la table, c'est des messages qu'on fait passer en interne, c'est de la sensibilité personnelle, c'est un mélange de tout ça. E1*

**Figure 72.** Dires d'acteurs concernant l'importance de la sensibilisation comme levier d'action.

### 6.4.5 Les enjeux climatiques, révélateurs de la nécessité d'une approche systémique<sup>82</sup> IPR : 12,0 [15 (8)]

<sup>77</sup> Voir thématique 3.3.3 Les vecteurs connexes à l'origine des PCET.

<sup>78</sup> Voir thématique 2.2.1 Le manque de tangibilité des changements climatiques, une aubaine pour le statu quo.

<sup>79</sup> Voir thématique 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles et 5.4.2 Le poids des habitudes.

<sup>80</sup> Thématique similaire : *L'effet générationnel*, IPR : 0,9 [(3 (3))] – Voir *Annexe*.

<sup>81</sup> Voir thématique 6.3.1 La sensibilisation des élus aux enjeux climatiques : une clé indispensable.

<sup>82</sup> Thématique similaire : 6.4.3 La transversalité inhérente aux enjeux climatiques modifient les pratiques.



**Point clé :** les enjeux climatiques obligent à revoir les manières de faire, de penser et d'échanger au sein des collectivités et d'aborder les problématiques de manière systémique et globale.

De nombreux propos relatent l'intérêt de travailler au sein de la collectivité en intégrant une vision systémique de l'ensemble des activités en place, à la fois de manière à établir des liens entre les problématiques abordées dans l'action publique territoriale mais également afin de les considérer de manière globale. Plusieurs répondants justifient cette position par le fait que les problématiques environnementales, dont climatique, sont par définition transversales et ne peuvent être traitées de manière cloisonnée à ses propres activités. La vision globale permet d'établir des liens entre les actions et de former un système à l'échelle du territoire considéré. Cette approche permet d'ouvrir le spectre des possibles notamment lorsqu'il s'agit d'innover de nouvelles actions, dimension particulièrement favorable en matière d'adaptation aux changements climatiques.

Certaines personnes interrogées considèrent cette approche multifonctionnelle et multi-usages quand il s'agit du territoire. Les propos décrivent cette manière de travailler émergente et plusieurs entretiens affirment que le PCET et les enjeux climatiques contribuent à accélérer cette tendance. Cette approche globale est facilitée par des modifications dans l'organigramme, dans les responsabilités de chacun ou encore dans les méthodes de travail. Les propos montrent que cette nouvelle manière de travailler est en rupture avec celle actuellement en place. Plusieurs répondants évoquent le fait que le PCET ne s'apparente pas forcément à une politique climatique en soi, séparée et intitulée comme telle, mais s'insère dans de nombreuses autres activités touchant au thème plus large de l'environnement ou de la durabilité. Néanmoins, l'arrivée du PCET a permis une mise en cohérence de toutes les actions touchant de près ou de loin les enjeux climatiques et de les insérer dans les domaines où ils n'étaient pas assez considérés. Des propos établissent un lien entre la vision globale et la génération en poste, notant que les tranches d'âge basses étaient davantage sensibles et compétentes avec cette manière de travailler.

---

*On est souvent sur une approche multifonctionnelle, multi-usages du territoire. À savoir qu'une zone considérée comme inondable, n'est pas une zone qui sert à rien. Ça peut être un réservoir de biodiversité ou même en milieu urbain ça peut être une base de loisirs qui sera inondée une fois par an ou tous les trois ans sur laquelle les gens peuvent aller faire leur footing, un pique nique et une fois de temps en temps parce qu'il n'y aura pas d'enjeux sensibles, tout aura été connu pour qu'on accepte quelques dommages. Ces terrains ne sont pas perdus, ils auront un autre usage et souvent différents usages. E14*

---

*On n'en est pas à faire la ville pour la ville ou la ville sur la ville mais avec une approche paysage et biodiversité qu'on veut forte. On a aussi décliné des documents comme notre stratégie locale de biodiversité, notre plan vert qui est un peu plus opérationnel. Et sur le même axe, avec le même poids, le volet environnement avec les risques, les différentes menaces et le Plan Climat. E9*

---

*[Le PCET], ça permet de voir d'autres façons de penser, de raisonner, d'échanger avec d'autres services. E44*

---

**Figure 73.** Dires d'acteurs concernant la vision systémique insufflée par le PCET.

#### 6.4.6 L'appropriation des actions du PCET dans les activités des services concernés

IPR : 11,2 [14 (8)]

**Point clé :** l'appropriation des actions inscrites dans le PCET par les services concernés contribue fortement à l'efficacité de leur mise en place et au dynamisme de l'action publique territoriale en matière climatique.

Les entretiens montrent que l'appropriation des actions inscrites dans le PCET par les services directement ou indirectement concernées par leurs mises en place facilite l'opérationnalisation. Plusieurs chargés de mission PCET constatent des prises en charge autonomes dans certains services en ce qui concerne la thématique climatique, dynamique qui permet d'alléger la responsabilité et le suivi. Des propos mentionnent que la gratification de l'action menée par les services concernés par les actions programmées dans le PCET passe par la fierté de contribuer à l'effort collectif en matière climatique. Le fait que les enjeux liés aux changements climatiques se situent au-delà du territoire de la collectivité donne un sens supplémentaire aux actions entreprises, notamment lorsqu'elles émanent d'initiatives spontanées. D'après les propos, cet aspect peut contrebalancer les désagréments liés aux modifications de pratiques ou de comportements, même ceux bien ancrés dans les habitudes de travail<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Voir thématique 5.4.2 Le poids des habitudes.



Quelques entretiens estiment qu'une des conditions gagnantes pour l'appropriation des actions par les services responsables concernés est de leur laisser une marge de manœuvre et d'initiative suffisante. Cette manière de faire permet de responsabiliser les personnes concernées qui peuvent contribuer directement aux actions via leur savoir, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier des indicateurs performants. L'innovation et la pédagogie active sont des moyens qui peuvent évoluer transversalement entre services ou remonter vers les élus ou les gestionnaires, moins sensibilisés aux enjeux climatiques<sup>84</sup>. L'appropriation des actions par les services permet de mieux défendre leur maintien, leur ajustement ou leur évolution lors des propositions budgétaires, brisant l'isolement des responsables des PCET sur la scène de la collectivité<sup>85</sup>. Plusieurs répondants estiment que les enjeux climatiques ne doivent pas être confiés aux seuls responsables des PCET mais à l'ensemble des services et des personnes en lien avec les actions inscrites dans les politiques à cet effet. Dans ce cadre, le chargé de mission PCET pourrait davantage apparaître comme un chef d'orchestre que comme un surveillant de la bonne démarche de l'implantation du PCET.

---

*Dès qu'on arrive à ce que la question de l'écologie soit un sujet de fierté pour les fonctionnaires municipaux, c'est important. On ne peut pas les remercier en augmentant les salaires alors il faut trouver des moyens symboliques qui donnent un sens à leur action. (...) Ces questions de changements climatiques qui obligent à dire attendez il faut changer vos pratique, il faut travailler différemment etc. C'est à la fois déstabilisant mais ils savent pourquoi on le fait. E1*

---

*[Faire approprier] et valoriser ce que [la personne] fait, c'est plus que de la sensibilisation, il y a une écoute du style ressources humaines, accompagnement de la personne dans son poste de travail. On y arrive à travers les volets hygiène et sécurité, Plan Climat au travers des économies d'énergie, le rétro travail etc. On peut croiser tout ça et améliorer les agents dans leur façon de faire leur travail et ça les motive et du coup ils font mieux leur travail. E43*

---

*Il y a une validation politique du plan d'action et une évaluation financière mais après pour que ça tourne il faut que chaque service s'approprie tel projet, le défende au moment des propositions budgétaires sinon ça ne va pas marcher, car le chargé de mission ne va pas défendre ça ce n'est plus son taf. Lui il faut qu'il rentre dans le niveau suivi, évaluation. E30*

---

**Figure 74.** Dires d'acteurs concernant l'appropriation des enjeux climatiques par les services concernés.

#### 6.4.7 Les labels, sources de motivation<sup>86</sup>

IPR : 7,8 [13 (6)]

**Point clé :** les labellisations permettent de dynamiser l'action publique territoriale, de maintenir une motivation interne et d'acquérir des financements, tout en répondant aux enjeux climatiques.

La motivation interne d'une collectivité est décuplée dès lors qu'il existe des objectifs communs à un maximum de ses services et de ses directions et selon les propos, les labellisations permettent un tel dessein, en plus d'offrir à la collectivité des financements salutaires. Il est même précisé que les éventuels financements obtenus permettent dans certains cas d'ouvrir des postes de chargés de mission PCET. Plusieurs répondants estiment que les labels (Cit'ergie, Écocité), les projets communautaires (territoire à énergie positive) ou les reconnaissances (site UNESCO), engendrent une stimulation collective de par les objectifs communs qu'ils suscitent aussi bien à l'échelle de l'administration que des gestionnaires et des élus. Il est souligné que la transversalité de telles démarches rentrent en adéquation avec les PCET ou certains outils de planification territoriale (SCOT, PLU). Ces incitations stimulent les collectivités à mettre en place des actions qui seront valorisées par les certifications et à respecter les engagements pris.

Le rayonnement national, voire international, de ces certifications permet de placer la collectivité sous les feux de l'actualité et de l'exemplarité, forçant celle-ci à maintenir un haut niveau de réalisations. Les prix peuvent également être des récompenses à l'échelle de la collectivité pour souligner une exemplarité dans le travail accompli. Les entretiens montrent que cela permet de sensibiliser les employés de manière ludique et pédagogique aux enjeux climatiques et de les faire adhérer à la démarche générale mise en place. Quelques personnes interrogées mentionnent également la reconnaissance que de telles incitations apportent à l'effort consenti et aux bonnes pratiques, lesquelles peuvent avoir la possibilité d'être prises en exemple par d'autres collectivités. La reconnaissance, quelle que soit son échelle de rayonnement, est une dimension importante dans le sentiment d'appartenance à la collectivité, laquelle à son tour contribue à maintenir le dynamisme collectif. In fine, la plupart des propos mentionne que ces incitations permettent avant tout d'atteindre plus rapidement les objectifs fixés dans les actions mises en place.

<sup>84</sup> Voir thématique 6.3.2 La sensibilisation des élus par les agents de la collectivité.

<sup>85</sup> Voir thématique 3.2.2 Les premiers pas.

<sup>86</sup> Thématique similaire : *La motivation interne et l'exemplarité*, 8 (6) – Voir [Annexe](#).



*C'est la crise. Ceci dit on a répondu à un appel à projet énergie positive pour la croissance verte. On est Lauréat. On pourrait avoir 2 millions d'euros en plus on pourra avoir un poste de chargé de mission. Mon poste était aussi financé au départ. On a besoin du côté incitatif. E51*

*Quand on parle de [l'intercommunalité] au niveau local, régional voir national ou européen on est très souvent montré en exemple et pour avoir conduit le processus Cit'ergie dans son intégralité, les auditeurs disaient qu'ils avaient l'impression qu'il y a une implication à des degrés divers. E8*

*Avec le PCET on s'est demandé comment faire pour avoir les bonnes réflexions etc. Et j'avais demandé à l'époque de trouver un outil valide reconnu adapté à une collectivité et on s'est dirigé vers Cit'ergie. E61*

**Figure 75.** Dires d'acteurs concernant la motivation par les labels, prix et certifications.

#### 6.4.8 La cohésion interne comme moteur de l'action

IPR : 5,4 [9 (6)]

**Point clé :** une cohésion interne et une dynamique unificatrice permettent de faire adhérer l'ensemble du personnel de la collectivité aux actions de lutte aux changements climatiques.

De nombreux propos mettent l'accent sur la nécessité d'une dynamique interne unificatrice afin d'optimiser la mise en œuvre des politiques proposées par la collectivité. Certains répondants parlent de confiance, notamment entre la direction et les employés, mais également en ce qui concerne les initiatives et des moyens à mettre en place pour gagner cette confiance par la légitimité d'actions qui fonctionnent. Plusieurs entretiens citent la mise en place d'événements structurants comme des séminaires à l'heure du petit déjeuner, des débats organisés lors de réunions de travail ou encore des activités communes se déroulant hors collectivité.

Les relations interpersonnelles sont amenées à évoluer, notamment à travers la découverte des travaux des collègues et le partage d'informations, pour se mélanger à une dynamique davantage collective. Les structures du bâtiment de la collectivité et de l'organigramme sont également des points soulevés pour favoriser les dynamiques de cohésion interne, tout comme la communication pour le gain dans les échanges d'information<sup>87</sup>. Quelques répondants indiquent que la cohésion interne peut venir de l'organisation en régie municipale, dans le cas des communes, laquelle, selon les propos, peut être facilement mobilisable pour structurer une orientation politique.

*Il y a eu beaucoup de blocages mais on m'a donné les moyens de mettre en place [notre projet], avec une démarche conceptuelle de gestion intégrée du territoire. On m'a donné les outils, PLU etc. [et on] a gagné en légitimité avec la partie biodiversité, espaces de nature et maintenant la géomatique. Tout cela permet d'être en amont des projets. On en voit aujourd'hui les fruits et finalement c'est plus rapide que ce que je pensais. Travailler à la communauté urbaine c'est un bonheur les gens sont supers volontaires. On est de plus en plus sollicité en amont. C'est une preuve que notre approche est vraie ou en tout cas plutôt bonne, dans l'esprit du temps, plutôt qu'à contre courant. On est surchargé de travail car on suscite la demande et qu'on n'est pas nombreux. E9*

*Un autre argument dont on a peu parlé, si on décide un jour d'une vraie stratégie globale d'adaptation pour que dans chaque service se pose la question, l'avantage ici c'est qu'on a quasiment tous les métiers en régie municipale. C'est une force de frappe énorme. Un vrai sens du service public. Tous les services eau déchets assainissement sont du service public. Si un jour un élu dit vous vous mettez tous en ordre de marche pour avoir une vraie stratégie d'adaptation face au changement climatique, ça va se décliner dans tous les services de la mairie. Et du coup une proximité pour passer le message aux différents services. E1*

*Le Plan Climat ne doit pas être un plan à part, ça doit faire partie de l'ADN de la culture de la collectivité. Il doit se confondre [avec la politique générale]. (...) Mettre tout le monde autour d'une table, ça permet à chacun de voir en quoi individuellement il est important dans la démarche. Ça le valorise et ça le responsabilise. Ça oblige à la démarche qualité qu'il y a derrière. Ça nous a permis de créer une motivation pour atteindre des objectifs. E52*

**Figure 76.** Dires d'acteurs concernant la nécessité d'une cohésion interne forte.

#### 6.4.9 L'organisation et l'intitulé des services, reflet de l'action publique menée

IPR : 4,5 [9 (5)]

<sup>87</sup> Voir thématique 5.4.4 Un cloisonnement interne trop marqué et thématique 6.4.1 La communication et l'échange d'informations, des clés essentielles.



**Point clé :** l'intitulé des divers services et directions de la collectivité permet de rendre visible et de valoriser l'action publique menée à la collectivité en matière climatique.

L'organigramme de la collectivité et les intitulés de ses services se modifient régulièrement, parfois au gré des mandatures ou en fonction de nouvelles dispositions réglementaires ou nécessités locales. D'après plusieurs répondants, le changement d'intitulés de service ou de direction permet de marquer le coup aux yeux des administrés en leur laissant entrevoir un changement dans l'orientation ou dans la manière de percevoir l'action publique menée. Cela permet également de valoriser les actions menées par les services en question et de mettre à jour l'évolution de ces dernières. Selon les propos, l'intitulé permet aussi de cerner le champ d'action ou de mentionner l'ajout de nouvelles compétences. Les personnes interrogées précisent que le choix de la terminologie utilisée est important puisqu'elle reflète une partie de l'action publique territoriale. Les positionnements dans l'organigramme sont également stratégiques pour l'identification des personnes et des actions menées. Plusieurs personnes interrogées attestent de réorganisation du fait de l'arrivée de nouvelles injonctions, dont le PCET, ou de thématiques émergentes.

---

*L'autre exemple qui me vient c'est le changement d'intitulé des services des espaces verts pour l'appeler « espace verts et biodiversité ». Pour marquer le coup. Ce n'est pas que faire du fleurissement dans les jardins de l'Europe, même dans les jardins de l'Europe on est dans une logique de biodiversité. Pour les [habitants] je ne sais pas s'ils s'en rendront compte mais ça change comment le service se conçoit. (...) Comment on valorise leur boulot maintenant il y a des jardiniers qui viennent former des jardinier amateur. Le retour citoyen vis-à-vis du service est énorme. E1*

---

*À [l'intercommunalité], je suis chargé de mission, il y a quelqu'un au-dessus de moi. Il faut absolument créer un service énergie pour dire voilà on est en pleine crise énergétique, et ça devient un sujet de préoccupation fondamental. (...) Donc là ils ont créé un service développement durable et espaces naturels. (...) Et ce service développement durable, espaces verts est dans une grande colonne dirigée par le directeur général adjoint, qui gère aussi les bâtiments, les transports, de grosses directions. Il n'y a plus de lien direct avec le cabinet ou autre. (...) On est 300 à l'agglomération et 1600 à la ville, donc non c'est une section d'organigramme (...) mais en termes d'efficacité par contre c'est embêtant. E27*

---

*Pour nous [le PCET] est le fil conducteur de notre travail au quotidien. Notre direction n'est pas vieille en termes de constitution, mais les missions existent depuis avant 2013. On a constitué la direction environnement planification spatiale, où là on fait le lien sur le volet Plan Climat comme fil conducteur dans l'approche développement urbain. Le Plan Climat comprend la partie risque mais pour moi le Plan Climat ne se résume pas à la partie réduction des gaz à effet de serre. E9*

---

**Figure 77.** Dires d'acteurs concernant les modifications d'intitulés de services et d'organigrammes.

## 6.5 Synthèse des enseignements partagés sur les leviers

La recherche menée montre que les leviers à la mise en place d'une action publique territoriale en matière climatique se situent transversalement à toutes les échelles (services de l'État, territoire, élus et services de la collectivité) mais se concentrent davantage à l'échelle du territoire et de la collectivité. Un des principaux points exprimés concerne la pertinence de l'échelle intercommunale comme pierre angulaire de l'action publique territoriale en matière climatique, notamment par sa capacité (potentielle) à dynamiser l'action à l'échelle du territoire, à raisonner de manière plus systémique et à interrelier plusieurs problématiques. En effet, le raisonnement à l'échelle de la commune est de moins en moins pertinent face à des enjeux à la fois environnementaux, sociaux et économiques, et ce à l'échelle de bassins de vie, de bassin versant ou de continuités écologiques délimitées par la géographie. Dès lors, l'ensemble des acteurs du territoire est interpellé par la mise en place d'actions d'adaptation aux changements climatiques. En ce sens, ils demeurent inévitables à intégrer dans les processus d'élaboration et d'opérationnalisation des politiques climatiques territoriales. Le secteur privé peut amener ses innovations aussi bien en matière technique, organisationnelle ou de fonctionnement des activités. La société civile, présente lors des démarches participatives, joue un rôle de veille, tout comme les associations environnementales locales qui peuvent interpeller les collectivités sur l'action publique menée. Les partenaires institutionnels locaux soutiennent l'expertise en déclin offerte par les services de l'État. Tous ont un rôle à jouer dans la mise en place d'actions réduisant les vulnérabilités des activités, du territoire et des populations aux impacts des changements climatiques.

L'autre point principal soulevé dans la recherche concerne le rôle clé de la sensibilisation aux enjeux climatiques, et ce aussi bien auprès des acteurs territoriaux que des élus et l'ensemble des agents de la collectivité. Sur ce point, la recherche montre l'influence positive qu'exerce l'obligation réglementaire sur la sensibilisation aux enjeux climatiques auprès de l'ensemble des acteurs du territoire concernés. Par ailleurs, la réorganisation territoriale et le transfert des compétences vers les intercommunalités entraîne une autonomie et une prise en main des collectivités territoriales, lesquelles y voient là une l'occasion d'expérimenter, d'innover et de fédérer l'action publique territoriale. Au sein d'une collectivité, la cohésion et



la motivation interne semblent centrales dans l'objectif d'optimiser l'action publique territoriale en matière climatique. L'exemplarité, les labels et un haut niveau d'appropriation des actions sont autant d'indicateurs montrant l'implication de l'ensemble de la collectivité dans l'effort de lutte contre les changements climatiques. La recherche soulève également l'importance de la communication, l'échange d'informations et le décloisonnement des services afin d'ajuster les dynamiques de travail à des enjeux climatiques transversaux. Aussi, la collectivité joue un rôle important dans la sensibilisation de leurs élus aux enjeux climatiques locaux. Par ailleurs, compte tenu de l'évolution de la situation budgétaire, le projet montre que la dimension financière est désormais incontournable et devient un argument de poids dans les décisions. Sur ce point, le développement d'outils économiques et financiers visant à éclairer la décision publique en matière de mise en place d'actions d'adaptation aux changements climatiques devient essentiel.

## **7. Conclusion, recommandations et perspectives**

### **7.1 Les enseignements partagés sur l'adaptation aux changements climatiques**

La recherche menée dans le cadre du projet ABSTRACT-colurba met en lumière comment les collectivités françaises de taille intermédiaire se saisissent de la question de l'adaptation aux changements climatiques suite à l'obligation réglementaire d'élaborer un PCET comportant un volet « adaptation ». Les enseignements partagés de cette recherche sur l'adaptation aux changements climatiques se situent à plusieurs niveaux en ce qui concerne l'opérationnalisation d'actions : l'influence des représentations sociales, les dispositifs et outils utilisés et les barrières et leviers.

#### **Les représentations sociales de l'adaptation**

Tout d'abord en termes de représentation sociale, l'adaptation dans un contexte de changements climatiques varie au gré des contextes locaux, de l'expérimentation directe des impacts et des interprétations de la notion. Concernant les contextes géographiques locaux, les collectivités ultramarines analysées se distinguent par leur particularité insulaire, laquelle fait ressortir les enjeux reliés à la contrainte d'un territoire limité (surpopulation automobile, dépendance énergétique, gestion des déchets). Les enjeux climatiques des cas d'études continentaux raisonnent avec la situation géographique de leur territoire (côte littorale, densification urbaine), les contextes socioéconomiques locaux (activités agricoles ou marines) et les aspects patrimoniaux (territoires d'exception).

Les collectivités sujettes à des modifications territoriales issues de tendances ou d'aléas climatiques associent davantage l'adaptation à la gestion des risques naturels. Les collectivités qui n'expérimentent que peu ces manifestations manquent d'indicateurs permettant de matérialiser la tangibilité de l'importante, mais subtile, évolution climatique actuelle. La recherche montre que les acteurs territoriaux n'hésitent pas à faire valoir ce manque de tangibilité pour se détourner de la nécessité d'une mobilisation dans l'objectif de mettre en place des stratégies d'adaptation, entretenant un statu quo favorisant les intérêts en place.

L'adaptation est également interprétée comme la nécessité de sensibiliser l'ensemble de la collectivité aux enjeux climatiques locaux et aux problématiques transversales qui leur sont reliées. Dès lors, les modifications de comportements, de mentalités et de pratiques intègrent l'idée d'une opportunité, voire une obligation, d'influencer la trajectoire sociétale actuelle. De ce fait, les enjeux climatiques englobent non seulement les problématiques reliées aux tendances ou aux événements climatiques extrêmes (érosion côtière, sécurisation des réseaux, gestion de crise), mais également celles relatives à la mobilité, à la protection de la biodiversité locale ou au développement des énergies renouvelables. Ainsi, bien qu'absent des terminologies des actions, l'adaptation aux changements climatiques apparaît « silencieuse » et transversale à ces problématiques, aussi bien à travers une dimension « dure » (résilience, protection, aménagement) qu'une dimension « souple » (sensibilisation, modification de comportement et de pratiques).

#### **Outils et dispositifs d'opérationnalisation de mesures d'adaptation**

Les outils et dispositifs offerts pour la mise en place d'une action publique territoriale intégrant la question de l'adaptation aux changements climatiques sont multiples. Bien qu'encore peu utilisés, les outils économiques et financiers s'inscrivent dans une situation budgétaire des collectivités en tension du fait de la baisse des dotations de l'État. La nécessité de réduire les coûts de fonctionnement et d'estimer le « coût de l'inaction » devrait inciter les collectivités à se doter d'expertises dans ce domaine.

Dans le même temps, en ciblant prioritairement des actions de réduction de la facture énergétique, les collectivités ont l'occasion de faire valoir auprès des administrés un engagement de lutte contre les changements climatiques via une politique volontariste de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet opportunisme bienheureux peut permettre d'accroître la sensibilisation aux enjeux climatiques sur l'ensemble du territoire, aidée par les outils climatiques à vocation prospective (modélisation, scénarios climatiques, cartographies). En effet, du fait de leur déconnexion temporelle avec les mandats électoraux, la



réalité météorologique quotidienne localement vécue et la faible projection des activités économiques, leur rôle est cantonné à améliorer la compréhension du phénomène climatique et ses impacts potentiels (sociaux, économiques et environnementaux).

Les outils de planification territoriale sont d'excellents vecteurs pour mettre en place des stratégies d'adaptation. Le SCOT offre la possibilité d'intégrer les enjeux climatiques à l'échelle du territoire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et dans une moindre mesure, le PLU et plus particulièrement le PLUi, demeure également un puissant outil de transformation du territoire. Dans les faits, ces outils intègrent déjà de nombreuses actions visant à réduire la vulnérabilité des activités, des territoires et des populations aux impacts des changements climatiques. Enfin, déclinés en guides, méthodologies ou formations les outils proposés par divers organismes reconnus sont appréciés et leur marge de progression se situe dans l'identification d'indicateurs ajustés aux contextes locaux, la synthèse mise à jour d'informations ou la simplification administrative des programmes de subvention.

### **Barrières et leviers à l'action**

Au niveau des barrières et des leviers rencontrés lors de la phase de mise en œuvre des stratégies de lutte contre les changements climatiques, la recherche montre qu'elles se situent aussi bien à l'échelle des services de l'État, du territoire, des élus que des services de la collectivité. Le tableau 10<sup>88</sup> synthétise l'ensemble des barrières et leviers par catégorie (ressources, technique, gouvernance, sensibilisation, organisationnel). Cet agencement permet de montrer que certaines barrières constatées sur le terrain pourraient être contournées par des leviers correspondant à des actions opposées. À titre d'exemples, la sensibilisation aux enjeux climatiques des élus, constatée en déficit dans les collectivités analysées, est citée comme pouvant être un important levier pour dynamiser une action publique territoriale en matière climatique. Les obligations réglementaires, perçues comme inadéquates aux contextes locaux, demeurent un moteur fort à la fois dans l'accélération de cette sensibilisation et dans la mise en place de stratégies visant à lutter contre les changements climatiques. Enfin, le cloisonnement des services et des responsabilités est pointé comme une barrière forte à l'action entreprise au sein des collectivités. Les voies de contournement exprimées demeurent dans l'ajustement à la transversalité que favorise la mise en place d'actions en réponse aux enjeux climatiques et de ce fait, la réorganisation des services en adéquation avec cet objectif.

---

<sup>88</sup> Ce tableau est également disponible en [Annexe](#) selon un agencement par échelle de gouvernance.



Barrières (constats)		Leviers (potentiels)
Baisse des dotations de l'État (12,8) Manque de ressources à l'échelle de la commune (4,8) Manque de ressources humaines (4,2) Manque de ressources financières (3,5)	Ressource	Poids de l'argument financier (20,7)
Inadéquation réglementaire (8,0) Lourdeurs administratives (6,3) Retrait de l'expertise de l'État (4,0) Hétérogénéité du territoire (0,9)	Technique	L'obligation réglementaire comme moteur (13,5) Influence de la taille de la collectivité (4,2) Le secteur privé comme source d'innovation (2,4)
Chevauchement compétences commune/interco, (10,4) Faible priorité aux politiques climatiques (9,6) Influence des mandatures (5,4) Inadéquation des temporalités (4,8) Poids de la priorité aux politiques économiques (4,2) Poids de la réorganisation territoriale (4,0) Poids de la défense des intérêts locaux (3,6)	Gouvernance	L'intercommunalité, échelle de gouvernance optimale (27,0) L'intercommunalité, levier dynamisant le territoire (7,8) Influence des associations locales (7,7) Concerter et prendre en considération la société civile (6,6) Soutien des acteurs institutionnels locaux (5,0) La réorganisation territoriale comme responsabilisation (2,4)
Manque de sensibilisation de la Collectivité (9,9) Manque de mobilisation des Élus (7,2) Manque de sensibilisation des Élus (6,6) Poids des habitudes (6,3)	Sensibilisation	Sensibilisation aux enjeux climatiques des Élus (27,0) Sensibilisation aux enjeux climatiques de la Collectivité (13,5) La collectivité comme source de sensibilisation (4,2) Sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux (2,8)
Surcharge et manque de motivation (4,9) Manque d'appropriation des actions (4,2) Cloisonnement trop marqué (3,6) Communication difficile (3,5) Manque d'accès aux données (1,6) Expertise en sommeil (0,9)	Organisationnel	Communication et échange d'informations (22,0) Développer la transversalité (17,6) Développer l'approche systémique (12,0) Appropriation des actions (11,2) Motivation par les labels (7,8) Développer la cohésion interne (5,4) Motivation interne et exemplarité (4,8) Optimiser la structure administrative et les intitulés (4,5)

**Tableau 10.** Ensemble des barrières et leviers à la mise en place d'une action publique territoriale en matière climatique selon les échelles de gouvernance.

### La journée d'échanges sur les enseignements partagés

La dernière étape du projet a consisté à inviter les chargés de mission PCET des cas d'études analysés à hiérarchiser les résultats de recherche d'après leur expérience de terrain. La liste ci-dessous est le résultat final et partagé par tous les participants présents (7 chargés de mission sur 10) des principaux leviers, barrières et outils en matière de mise en place d'actions de lutte contre les changements climatiques.

BARRIÈRES	ÉCHELLE
1. Manque de mobilisation et de sensibilisation des élus	Élus
2. Priorité politiques économiques > Politiques climatiques	Territoire
3. Manque de ressources humaines / Freins financiers	Collectivité
4. Manque d'appropriation des actions	Collectivité
- Inadéquation des temporalités	Élus/Territoire
LEVIERS	ÉCHELLE
1. Poids de l'argument financier	Élus/Collectivité
2. L'obligation réglementaire comme moteur	État
3. Liens avec les acteurs territoriaux (associations, institutionnels, privé)	Territoire
4. Motivation interne et exemplarité / Motivation par les labels	Collectivité
5. Transversalité / Cohésion interne / Communication	Collectivité
OUTILS et DISPOSITIFS de mise en œuvre	
1. Outils économiques et financiers	
2. Guides ADEME (ajustés aux spécificités locales ; réseaux d'échanges)	
3. Outils de planification territoriale (SCoT, PLUi)	

**Tableau 11.** Principales barrières et leviers hiérarchisés par les chargés de mission PCET lors de la journée d'échange sur les enseignements partagés du 3 novembre 2015.



## 7.2 Pistes de recommandations

Le projet ABSTRACT-colurba fut mené à travers une démarche de Recherche-Action, et dans ce cadre il y a lieu de formuler quelques pistes de recommandations au regard des résultats trouvés.

### **Développement d'outils économiques et financiers à l'égard des collectivités territoriales**

Les contraintes en matière économique et financière entraînent plusieurs conséquences sur les politiques publiques locales, en premier lieu la priorité donnée à celles favorisant le développement économique au détriment de celles visant la lutte contre les changements climatiques. Pourtant, l'utilité d'élaborer une politique générale fusionnant les deux thématiques est réelle puisqu'il ne peut s'agir d'opposer une bonne santé socioéconomique et un bon état environnemental sur un même territoire, mais au contraire, d'asseoir une nouvelle manière de valoriser les activités et les ressources locales en adéquation avec la lutte contre les changements climatiques. À cet égard, la recommandation est d'accroître l'offre, la disponibilité et la facilité d'utilisation d'outils économiques et financiers afin d'accroître leur intégration dans la planification des projets. L'objectif recherché est de pouvoir évaluer autant que possible tous les gains socioéconomiques potentiels et réalisables. À titre d'exemples, l'analyse du cycle de vie des produits choisis, le recrutement d'économistes de flux et le suivi des consommations semblent des évidences et pourtant, la recherche menée montre que les dynamiques installées dans ce sens sont embryonnaires, discontinues ou perturbées par des décisions issues de logiques non rationnelles propres à la défense d'intérêts locaux.

### **Mieux accompagner les collectivités à travers une labellisation des prestataires de services**

Les certifications et autres labels de qualité, de pratiques environnementales ou d'innovations techniques constituent des aides précieuses dans l'instauration de stratégies d'adaptation aux changements climatiques. La labellisation pourrait s'étendre aux services offerts par les toujours plus nombreux prestataires disponibles sur le marché pour accompagner les collectivités dans leurs démarches d'élaboration de PCET. La recommandation est de créer une labellisation qui serait attribuée par un organisme ou un panel d'organismes reconnus pour leur savoir-faire en la matière afin de garantir la qualité et de crédibiliser l'offre de services présentée par les prestataires en matière d'adaptation aux changements climatiques. Une déclinaison de cette certification pourrait être de favoriser les prestataires locaux afin d'encourager la valorisation et l'intégration des connaissances et des pratiques locales dans l'accompagnement aux collectivités et de mieux faire coïncider les spécificités locales aux nouveaux enjeux climatiques qui se dessinent.

### **Mise en adéquation des périodes de révision des outils de planification territoriale**

Cette recommandation vise à lutter contre les inadéquations temporelles qui existent entre les périodes de révision des différents outils et documents de planification territoriale (PCET, SCoT, PLU). Afin de rendre plus cohérente l'action publique territoriale en matière d'adaptation aux changements climatiques, il y aurait lieu d'éviter les discontinuités et d'établir en une seule et même année les révisions des différents documents de planification. Compte tenu des démarches et thématiques communes à la plupart de ces outils, l'effort développé par les différents services des collectivités pourrait être optimisé. Ainsi, lors des années de révision, les efforts demandés pourraient être cumulés afin de mobiliser en une seule étape les acteurs territoriaux et ceux de la collectivité. Enfin, les périodes électorales locales constituant une discontinuité majeure dans la dynamique d'une action publique territoriale, cette année de révision pourrait coïncider avec le début du mandat électoral de la nouvelle équipe élue.

### **Porter une attention particulière sur la formulation et accélérer le mainstreaming**

Un des principaux résultats de la recherche menée concerne toute la difficulté de traduire la notion d'adaptation dans le contexte particulier des changements climatiques en actions. La grande variabilité de la définition de l'adaptation, de ses représentations sociales et de sa compréhension incite à la prudence vis-à-vis de sa formulation afin de maintenir la cohérence de l'action publique menée en matière de lutte contre les changements climatiques. Ainsi, l'élaboration d'un volet « adaptation » qui comprendrait des mesures distinctes aux autres volets peut s'avérer contre productive sur l'ensemble de l'action menée à l'échelle du territoire si ces mesures ne s'articulent pas avec celles d'autres politiques sectorielles. La recommandation est de prêter une attention particulière à la formulation des actions : sans focaliser sur la nécessité d'établir un volet ou une action nommée « adaptation », il y aurait lieu d'accélérer l'intégration d'actions d'adaptation (« silencieuses », c'est à dire sans nécessairement les nommer comme telles) transversalement à l'ensemble de l'action publique territoriale.

### **Reconsidérer l'organisation de travail au sein des collectivités**

La sensibilisation aux enjeux climatiques par les services des collectivités, l'appropriation des actions dont elles sont responsables ou encore leur motivation à les mettre en œuvre, fait partie des leviers pouvant optimiser l'efficacité de l'action publique territoriale. Néanmoins, le cloisonnement des services, des personnes et des responsabilités ne favorise pas la dynamique générale. La recommandation invite à



reconsidérer l'organisation des espaces, des temps de travail et des responsabilités afin d'accroître les échanges d'informations et la communication à l'interne des collectivités. L'objectif est de favoriser ainsi le développement d'une perspective systémique, transversale et interdisciplinaire dans les activités. Cette manière d'organiser les tâches rentrerait davantage en adéquation avec les différents enjeux et risques climatiques, mais également avec leur complexité et leur interrelation avec les autres problématiques (sociales, économiques, environnementales). Cela permettrait également de rendre cohérent l'ensemble de l'action publique menée à l'échelle du territoire par les collectivités concernées.

### 7.3 Bilan et perspectives de recherche

Mené en l'espace de deux ans, le projet ABSTRACT-colurba fut une expérience de recherche fort pertinente à plusieurs niveaux. En premier lieu et de manière générale, les changements climatiques constituent un des objets d'études les plus fascinants. En effet, la problématique climatique constitue le reflet d'une situation socioéconomique et environnementale unique dans l'histoire de l'humanité, marquée par une démesure jamais expérimentée en termes démographique et énergétique. De cette situation, il en découle la possibilité de tisser des liens avec une pluralité de grandes problématiques, faisant émerger l'évidence d'une recherche scientifique écosystémique et interdisciplinaire. Ensuite, compte tenu de la tendance socioéconomique actuelle, l'adaptation aux changements climatiques est non seulement en cours, mais va s'accélérer dans tous les domaines, secteurs ou thématiques. Qu'elle soit silencieuse, appelée comme telle, spontanée ou planifiée, l'adaptation demeure la réponse des individus, des collectivités et des nations face aux changements climatiques. Dès lors, il y a lieu de continuer à analyser les barrières et les leviers à la mise en place de telles réponses, dans le double objectif de se prémunir des modifications dans l'intensité, durée et fréquence des aléas climatiques et d'influer sur la transformation des systèmes et des dynamiques en place.

Ensuite, la démarche de Recherche-Action effectuée en coopération avec les partenaires impliqués dans le projet comporte un aspect innovant qui a permis d'optimiser l'effort de collaboration, notamment lors de certaines étapes clés. En cela, l'instauration d'un Comité de Pilotage en balisa le chemin. En effet, en plus d'assurer un suivi, les interactions attendant aux régulières réunions ont permis aux membres d'échanger des informations sur les activités conduites sur la thématique de l'adaptation, de mieux connaître les positions de chacun et in fine, de rapprocher les instances ainsi que de mettre en perspective les outils que chacun utilise. Sur le terrain, la formule choisie de rester en immersion pendant une semaine dans la collectivité a permis au chercheur de se familiariser avec le contexte, les enjeux locaux et les dynamiques organisationnelles. Les rapports instaurés avec les interlocuteurs permirent d'établir une confiance, essentielle pour mieux comprendre les particularités locales, les dynamiques en place et les enjeux propres aux collectivités.

La journée d'échange sur les enseignements partagés avec les chargés de mission PCET du 3 novembre 2015 a permis de consolider ces liens forts et d'apporter un autre éclairage à cette recherche. Cela a permis également de faire valoir une recherche scientifique moins inabordable, de valoriser son rôle et de la positionner au regard d'enjeux climatiques dont elle ne peut être exclue, aussi bien dans ses activités que dans ses réflexions. Enfin, un projet de recherche appliquée en connexion avec les usagers de terrain est particulièrement pertinent en termes de transfert de connaissances et de rapprochement entre le milieu académique et la réalité de terrain. Également, les informations dégagées dans ce projet sont pertinentes pour les décideurs publics, au-delà des collectivités analysées. La question reste à savoir si ces derniers s'approprieraient les résultats et jusqu'à quel point ils les intégreront dans leur manière d'édifier des actions favorisant la réduction des vulnérabilités aux impacts des changements climatiques.

Au niveau des perspectives de recherche qui pourraient s'établir dans la continuité du projet ABSTRACT-colurba, la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 est à considérer. En effet, votée pendant le déroulement du projet, la loi a fait bouger les lignes concernant l'institutionnalisation de l'adaptation aux changements climatiques en faisant évoluer les PCET en PCAET, en définissant les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) comme responsables de leur élaboration et en fixant la limite au 31 décembre 2018 pour leur adoption en ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20.000 habitants. Sur ce dernier point, il y a donc lieu de s'interroger sur la capacité de telles collectivités de se saisir de la question de l'adaptation aux changements climatiques compte tenu des ressources (humaines et financières) et des expertises limitées. Cela est particulièrement vrai pour les collectivités de cette taille situées dans des milieux isolés (montagnards, ruraux, difficiles d'accès).

Par ailleurs alors que ce projet de recherche confirme les difficultés liées à l'interprétation de la notion d'adaptation et du besoin de son intégration dans l'ensemble des politiques publiques menées à l'échelle territoriale, la question posée est de savoir s'il est pertinent de continuer à exiger un volet adaptation dans les PCAET ou s'il est préférable d'introduire le besoin de définir des critères et de les incorporer dans les



politiques publiques existantes et futures. Dans un tel cadre, un projet de recherche d'un acabit tel qu'ABSTRACT-colurba aurait toute sa place pour venir en aide à une sélection de collectivités afin de mettre en lumière leurs difficultés, leurs spécificités et leurs moyens mis en œuvre pour répondre aux nouveaux défis posés par les évolutions climatiques en cours. Au-delà de l'échelle nationale, un projet de recherche du type d'ABSTRACT-colurba trouverait un intérêt à s'étendre à travers une comparaison de collectivités européennes afin de pouvoir estimer si les résultats de cette recherche se retrouvent à l'échelle locale d'autres pays de l'Union Européenne.

## Bibliographie

- ADEME, (2013). Élaborer et mettre en oeuvre une stratégie ou un plan d'action d'adaptation dans un territoire – Éléments méthodologiques tirés de l'expérience internationale.
- Adger WN, Agrawala S, Mirza MMQ, Conde C, O'Brien K, Pulhin J, Pulwarty R, Smit B, Takahashi K (2007). Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity. *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability*. In: Parry ML, Canziani OF, Palutikof JP, van der Linden PJ, Hanson CE (eds) Contribution of Working Group II to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. Cambridge University Press, Cambridge, pp 717–743
- Adger WN, Barnett J (2009). Four reasons for concern about adaptation to climate change. *Environ Plan A* 41:2800–2805
- Barnett J (2010). Adapting to climate change: three key challenges for research and policy—an editorial essay. *Wiley Interdiscip Rev Clim Change* 1:314–317
- Bazerman, M.H. (2006). "Climate Change as a Predictable Surprise." *Climatic Change* 77: 179-193.
- Berrang-Ford L, Ford JD, Paterson J (2011) Are we adapting to climate change? *Glob Environ Change* 21:25–33
- Biesbroek R, Klostermann, JEM, Termeer, CJAM and Kabat P (2013). On the nature of barriers to climate change, *Regional Environmental Change* 13 :1119-1129
- Brewer, G.D. (2007). "Inventing the future: scenarios, imagination, mastery and control." *Sustainability Science* 2: 159-177.
- Crabbé P, Robin M (2006). Institutional adaptation of water resource infrastructures to climate change in, Eastern Ontario. *Clim Change* 78:103–133
- Depeau, S. (2006). De la représentation sociale à la cognition spatiale et environnementale : la notion de "représentation" en psychologie sociale et environnementale, *ESO*, (25): p.7-17.
- De Perthuis, C., Hallegatte, S., Lecocq, F. (2010). Économie de l'adaptation au changement climatique. Conseil économique pour le développement durable. 90 p.
- Dessai, S. and Hulme, M. (2003). "Does Climate Policy Need Probabilities?" Tyndall Center for Climate Change Research Working Paper 34.
- Dupuis J, Biesbroek GR (2012) The dependent variable problem in comparing and evaluating climate change adaptation policies in Western European Countries. Second Nordic International Conference on climate change adaptation, Helsinki, Finland
- Ecologic Institute, Berlin/Vienna; AEA group; ICLEI – Local Governments for Sustainability; European Secretariat Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (2011). *Adaptation au changement climatique. Instruments d'action pour l'adaptation des grandes villes et zones métropolitaines européennes au changement climatique*. Union Européenne Comité des Régions. 359 p.
- Füssel, H.-M. (2007). "Adaptation planning for climate change : concepts, assessment approaches and key lessons." *Sustainability Science* 2: 265-275.
- Grothmann, T. and Patt, A. (2005). "Adaptive capacity and human cognition: the process of individual adaptation to climate change." *Global Environmental Change* 15(3): 199-213.
- IPCC (ed) (2007) *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability*. Cambridge University Press, Cambridge, p 976
- IPCC, (ed) (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kelly, P.M. and Adger, N.W. (2000). "Theory and Practice in Assessing Vulnerability to Climate Change and facilitating Adaptation." *Climatic Change* 47: 325-352.
- Lonsdale, K. et McEvoy, D. (2009) D-A1.4b Final report on policy analysis and adaptive capacity, [D-A1.4b Rapport final sur l'analyse des politiques et la capacité d'adaptation], *Projet ADAM – Adaptation and Mitigation Strategies: Supporting European Climate Policy [Stratégies d'atténuation et d'adaptation: Soutien à la politique climatique de l'Union européenne]*
- Lorenzoni, I., Pidgeon, N. F., Nicholson-Cole, S. and Whitmarsh, L. (2007). "Barriers perceived to engaging with climate change among the UK public and their policy implications." *Global Environmental Change* 17(3-4): 445-459.
- Marquet, V et Salles, D, « L'adaptation au changement climatique en France et au Québec. Constructions institutionnelles convergentes et diffusions contrastées. », *Critique internationale* 1/2014 (N° 62), p. 73-91. URL : [www.cairn.info/revue-critique-internationale-2014-1-page-73.htm](http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2014-1-page-73.htm). DOI : 10.3917/crii.062.0073.



- Mimura, N., L. Nurse, R.F. McLean, J. Agard, L. Briguglio, P. Lefale, R. Payet, and G. Sem, (2007). Small islands. In: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Parry, M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden, and C.E. Hanson (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 687-716.
- Moser SC (2010) Now more than ever: the need for more societally relevant research on vulnerability and adaptation to climate change. *Appl Geogr* 30:464–474
- Moser SC, Ekstrom JA (2010) A framework to diagnose barriers to climate change adaptation. *Proc Natl Acad Sci* 107:22026–22031
- Naess, L.O., Bang, G., Eriksen, S. and Vevatne, J. (2005). "Institutional adaptation to climate change: Flood responses at the municipal level in Norway." *Global Environmental Change* 15: 125-138.
- Norgaard, M.K., (2006). ""We don't really want to know" - Environmental Justice and Socially Organized Denial of Global Warming in Norway." *Organization & Environment* 19(3): 347-370.
- O'Brien, K., Sygna, L. and Haugen, J.E. (2004). "Vulnerable or Resilient? A Multi-Scale Assessment of Climate Impacts and Vulnerability in Norway." *Climatic Change* 64: 193-225.
- ONERC, (2012). Les outre-mer face au défi du changement climatique, Rapport au Premier ministre et au Parlement. 186 p.
- ONERC, (2010). Villes et adaptation au changement climatique, Rapport au Premier ministre et au Parlement. 158 p.
- O'Riordan, T. and Jordan, A. (1999). "Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework." *Global Environmental Change* 9: 81-93.
- O'Toole LJJ (1986) Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. *J Public Policy* 6:181–210
- Simonet, G. (2015). Une brève histoire de l'adaptation : l'évolution conceptuelle au fil des rapports du GIEC (1990-2014), *Natures, Sciences, Sociétés*, 23, supplément, DOI : 10.1051/nss/2015018.
- Simonet, G. (2011). Enjeux et dynamiques de la mise en œuvre de stratégies d'adaptation aux changements climatiques en milieu urbain, les cas de Montréal et Paris. Thèse de doctorat.
- Simonet, G. (2009). Le concept d'adaptation: polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques, *Nature, Sciences, Société*, 17 (4).
- Smit, B. and Pilifosova, O. (2003). "From adaptation to adaptive capacity and vulnerability reduction. " In J. Smith, R. T. J. Klein and S. Huq (eds.), *Climate Change, Adaptive Capacity and Development*. London: Imperial College Press, pp. 9-28.
- Stedman, R.C., (2004). "Risk and Climate Change: Perceptions of Key Policy Actors in Canada." *Risk Analysis* 24(5).
- Wilbanks, T.J. and Sathaye, J. (2007). "Integrating mitigation and adaptation as responses to climate change: a synthesis." *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 12: 957-962.



## ANNEXE

### Résultats complémentaires

#### Présentation et structure

Cette annexe regroupe la suite des résultats de recherche dont les principaux sont présentés dans le rapport final. Concernant la partie qui concerne les thématiques issus des entretiens, elles sont agencées de la même manière que dans le rapport final, à savoir que les résultats à dire d'acteurs, fruits de l'analyse des entretiens menés sur le terrain, sont divisés en sections au format similaire constitué d'une partie puis d'une thématique abordée (Figure 1). Le texte de chaque section regroupe les idées d'une même thématique qui a émergé des verbatim d'entretiens, illustré par trois extraits de trois collectivités différentes, s'assurant au mieux que l'une d'elles soit ultramarine<sup>89</sup>. Chaque thématique abordée est accompagnée de son Indice Pondéré de Représentativité (IPR)<sup>90</sup> afin de permettre au lecteur de mesurer son importance par rapport aux autres. Au sein d'une partie, les thématiques sont classées selon l'importance décroissante de leur IPR. Enfin, un « Point clé » résume l'idée majeure qui se dégage de la thématique.

**Titre de la partie**  
**Titre de la thématique**  
*IPR : XX.X [nombre d'extraits différents (nombre de collectivités différentes)]*

**Point clé : résumé des idées principales de la thématique.**

Texte regroupant les idées contenues dans les verbatim d'entretiens.

---

*Verbatim choisi 1 issu de la collectivité A. EXY (numéro de l'entretien)*

---

*Verbatim choisi 2 issu de la collectivité B. EXY*

---

*Verbatim choisi 3 issu de la collectivité C. EXY*

---

**Figure 1.** Format utilisé pour présenter les thématiques qui se dégagent des entretiens.

<sup>89</sup> Les pré-résultats ayant montré que les collectivités ultramarines ne présentent qu'à de rares exceptions des spécificités et que leurs similitudes avec les autres collectivités demeurent par moments un peu plus exacerbé, il est apparu pertinent de sélectionner un extrait ultramarin à chaque trio de citations.

<sup>90</sup> Voir Partie I, section 3.4.1 L'Indice Pondéré de Représentativité (IPR).



## Résumé des barrières et leviers à la mise en place d'actions d'adaptation

Barrières ( <i>constats</i> )		Leviers ( <i>potentiels</i> )
Baisse des dotations de l'État (12,8) Inadéquation réglementaire (8,0) Lourdeurs administratives (6,3) Retrait de l'expertise de l'État (4,0) Poids de la réorganisation territoriale (4,0)	État	L'obligation réglementaire comme moteur (13,5) La réorganisation territoriale comme responsabilisation (2,4)
Chevauchement compétences commune/interco. (10,4) Faible priorité aux politiques climatiques (9,6) Manque de ressources - échelle de la commune (4,8) Poids de la priorité aux politiques économiques (4,2) Poids de la défense des intérêts communaux (3,6) Hétérogénéité du territoire (0,9)	Territoire	L'intercommunalité, échelle de gouvernance optimale (27,0) L'intercommunalité, levier dynamisant le territoire (7,8) Influence des associations locales (7,7) Concier et prendre en considération la société civile (6,6) Soutien des acteurs institutionnels locaux (5,0) Influence de la taille de la collectivité (4,2) Sensibilisation aux enjeux climatiques des acteurs territoriaux (2,8) Le secteur privé comme source d'innovation (2,4)
Manque de mobilisation (7,2) Manque de sensibilisation (6,6) Influence des mandatures (5,4) Inadéquation des temporalités (4,8)	Élus	Sensibilisation aux enjeux climatiques (27,0) La collectivité comme source de sensibilisation (4,2)
Manque de sensibilisation (9,9) Poids des habitudes (6,3) Surcharge et manque de motivation (4,9) Manque d'appropriation des actions (4,2) Manque de ressources humaines (4,2) Cloisonnement trop marqué (3,6) Communication difficile (3,5) Manque de ressources financières (3,5) Manque d'accès aux données (1,6) Expertise en sommeil (0,9)	Collectivité	Poids de l'argument financier (20,7) Communication et échange d'informations (22,0) Développer la transversalité (17,6) Sensibilisation aux enjeux climatiques (13,5) Développer l'approche systémique (12,0) Appropriation des actions (11,2) Motivation par les labels (7,8) Développer la cohésion interne (5,4) Motivation interne et exemplarité (4,8) Optimiser la structure administrative et les intitulés (4,5)

**Tableau 1.** Résumé des barrières et leviers hiérarchisés selon les échelles de gouvernance (État, Territoire, Élus et Collectivité) et selon l'Indice Pondéré de Représentativité.

Le tableau 1 permet de montrer les espaces possibles de pistes de recommandation. En effet, certaines barrières constatées ne comportent pas de voies de contournement exprimées. Les collectivités semblent démunies face à certaines barrières alors que leurs représentants expriment clairement les pistes de contournement face à d'autres. Ainsi, face au désengagement de l'État, aussi bien en termes de baisse de dotations financières que d'expertise offerte par les services représentés en région, aucune proposition n'a été adressée.



Thématique	IPR <sup>91</sup>		Points clés
La proximité au citoyen	12 (8)	9,6	La pertinence du palier communal réside dans le maintien d'un contact avec la réalité quotidienne de l'administré.
L'intercommunalité comme support aux communes	11 (7)	7,7	L'intercommunalité est à même d'assurer le relai en réponse au retrait de l'État vis-à-vis du palier communal par son expertise et ses ressources, optimisant l'action publique territoriale.
Une faible sensibilisation de la société civile aux enjeux climatiques	11 (6)	6,6	Un des obstacles à la mise en place d'actions réside dans le manque de sensibilisation de la société civile à la problématique et aux enjeux climatiques.
Consulter et prendre en considération la société civile	11 (6)	6,6	Les collectivités considèrent la société civile comme un acteur local important et sa prise en considération à travers les démarches de concertation permet de légitimer l'élaboration de certaines politiques.
L'opposition de terrain locale	9 (7)	6,3	Certaines actions se heurtent à des oppositions locales fortes une fois arrivée l'étape d'opérationnalisation.
Convergence PCET communes et interco	9 (7)	6,3	L'ajustement règlementaire en cours devrait permettre de rendre plus cohérent les processus d'élaboration des PCET menés à la fois aux échelles communales et intercommunales.
Le manque d'indicateurs et de suivi	9 (6)	5,4	Le manque d'indicateurs relatifs à certaines actions menées dans le cadre du PCET est un frein important pour la valorisation, le suivi et la mesure de son efficacité.
Le PCET en lien avec les autres politiques menées à l'échelle territoriale	9 (6)	5,4	Les outils de planification et d'intervention sur l'aménagement du territoire comportent des actions en lien avec les enjeux climatiques, et la mise en cohérence est donc importante.
Soutien des acteurs institutionnels locaux	10 (5)	5,0	Les acteurs institutionnels locaux sont présents dans l'action publique territoriale en matière climatique essentiellement à travers leur présence dans les projets, en tant que suivi ou partenaires experts.
Surcharge et manque de motivation	7 (7)	4,9	Les actions inscrites dans le PCET peuvent constituer une charge de travail supplémentaire pour les employés, ne favorisant pas la motivation nécessaire pour l'opérationnalisation des actions.
Motivation interne et exemplarité	8 (6)	4,8	L'image véhiculée d'une administration dynamique, exemplaire et volontaire face aux enjeux climatiques territoriaux permet de maintenir un niveau élevé de motivation à l'interne de la collectivité.
Les actions du PCET en lien avec les aspects sociaux	8 (6)	4,8	Cf. Teneur générale des PCET
La fusion ville-interco	9 (5)	4,5	Les fusions entre les services administratifs et techniques de la ville-centre et l'intercommunalité, déjà en cours, peuvent permettre une clarification des compétences concernant le projet territorial.
Manque d'appropriation des actions	7 (6)	4,2	L'appropriation des actions du PCET est une condition nécessaire à la motivation de leurs responsables de les mettre en place, et d'autant plus forte si ces actions sont intégrées à leurs activités déjà en place.
Les actions du PCET en lien avec mobilité, énergie et bâti	8 (5)	4,0	Cf. Teneur générale des PCET
Conflits d'usage des espaces	8 (5)	4,0	les réaménagements du territoire entraînent des conflits d'usage entre les différents acteurs en place. La maîtrise du foncier constitue une clé dans la bonne opérationnalisation de certaines actions.
Communication difficile au sein de la collectivité	7 (5)	3,5	La communication et les échanges d'information constituent des conditions nécessaires à l'instauration d'une dynamique optimale de l'animation du PCET et autant de freins lorsqu'elles sont absentes.
Les actions du PCET en lien avec la biodiversité	7 (5)	3,5	Cf. Teneur générale des PCET
La teneur générale des PCET	6 (5)	3,0	La variabilité des actions inscrites dans les PCET analysés est large et comporte aussi bien des aspects de gestion de risques que de sensibilisation ou d'aménagement du territoire, diminuant leur lisibilité.
L'ancrage progressif du PCET	6 (5)	3,0	Le PCET, outil jeune et de première génération, a potentiellement une grande marge de manœuvre quant à ses potentialités, notamment dans son influence sur l'action publique menée à l'échelle du territoire.
Le manque de ressources financières freine l'ambition	6 (5)	3,0	L'absence de ressources financières est une barrière à l'ambition, l'opérationnalisation et la qualité des actions inscrites dans l'action publique territoriale en matière d'adaptation aux changements climatiques.
Les limites dans la démarche collective	6 (5)	3,0	Les limites de la démarche participative dans l'élaboration des PCET résident dans la faible mobilisation des acteurs territoriaux et la difficile faisabilité technique des actions proposées lors de la concertation.
Les événements extrêmes rapportés	6 (4)	2,4	Des événements climatiques extrêmes au caractère exceptionnel de par leur intensité et fréquence sont évoqués, principalement en lien avec des épisodes de précipitations ou de sécheresse.
Liens avec le secteur privé	6 (4)	2,4	le secteur privé constitue un acteur du territoire important mais difficilement abordable lorsqu'il s'agit de collaborations dans le cadre de mise en place d'actions du PCET.
Les actions du PCET en lien avec la gestion côtière	5 (4)	2,0	Cf. Teneur générale des PCET

<sup>91</sup> Voir Partie I, section 3.5.1 L'indice Pondéré de Représentativité (IPR).



Les tendances climatiques rapportées	5 (4)	<b>2,0</b>	Une modification lente de certaines variables climatiques est observée à travers les transformations dans la gestion d'activités.
Les enjeux de mobilité	6 (3)	<b>1,8</b>	Les enjeux de mobilité constituent une caractéristique importante dans la mise en place des PCET.
L'utilisation du PLU comme vecteur de mise en œuvre	6 (3)	<b>1,8</b>	Le PLU apparaît un outil favorisant la mise en œuvre de l'action publique territoriale en matière climatique.
L'aspect tangible du PCET	6 (3)	<b>1,8</b>	Le PCET présente l'avantage d'inscrire des actions tangibles, dotés d'indicateurs permettant un suivi, contrairement aux actions inscrites dans un cadre d'Agenda21.
La gouvernance énergétique comme perspective intégratrice territoriale	4 (4)	<b>1,6</b>	Une action publique territoriale axée sur une gouvernance énergétique peut s'avérer être une perspective intégratrice pertinente entre les dimensions sociales, économiques et climatiques.
Impact Climat et Cit'ergie	4 (4)	<b>1,6</b>	Les outils permettant de diagnostiquer les vulnérabilités territoriales en phase actuelle de développement sont appréciés des utilisateurs tests de par leur aspect « concret » et pratique.
Manque d'accès aux données	4 (4)	<b>1,6</b>	Le manque d'accès à des données locales du fait d'un déficit de ressources, d'expertise et d'échanges entre services, empêche l'élaboration d'outils d'aide à la décision efficaces et optimaux.
Le PLU intercommunal	5 (3)	<b>1,5</b>	Le PLU intercommunal, en émergence, devrait s'imposer compte tenu des difficultés en termes de ressources au niveau communal et du fait de sa pertinence dans la mise en œuvre d'une action publique territoriale.
L'absence de l'échelon régional	4 (3)	<b>1,2</b>	L'échelon régional apparaît absent dans l'action publique territoriale en matière climatique menée au palier intercommunal.
La GEMAPI	4 (3)	<b>1,2</b>	La GEMAPI dévolue à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2016 aux EPCI à fiscalité propre inclut la gestion et la responsabilité de la défense contre les inondations et la mer, sans avoir de transfert financier ou de propriété.
Hétérogénéité du territoire	3 (3)	<b>0,9</b>	L'hétérogénéité du territoire d'une intercommunalité en matière géographique et d'enjeux peut constituer un obstacle important à la mise en place d'une action publique territoriale optimale en matière d'adaptation.
Les actions du PCET en lien avec déchets	3 (3)	<b>0,9</b>	Cf. Teneur générale des PCET
Les actions du PCET en lien avec la dimension sociale	3 (3)	<b>0,9</b>	Cf. Teneur générale des PCET
Effet générationnel	3 (3)	<b>0,9</b>	La différence en termes de sensibilisation aux enjeux climatiques entre les générations se traduit aussi bien en termes de compréhension que de modes de vie.
Expertise en sommeil	3 (3)	<b>0,9</b>	Le manque d'expertise et de compétences dans les collectivités intermédiaires est un frein pour mener à bien l'animation du PCET et développer des stratégies d'adaptation aux changements climatiques.
La référence aux anciens	3 (3)	<b>0,9</b>	La référence à des pratiques ou comportements passés ainsi que les indicateurs issus des milieux naturels peuvent aider à introduire des stratégies d'adaptation aux changements climatiques.
Les actions du PCET en lien avec épisodes chaleur intense	0	<b>0</b>	Cf. Teneur générale des PCET
Les actions du PCET en lien avec les jardins partagés	0	<b>0</b>	Cf. Teneur générale des PCET
Les actions du PCET en lien avec les trames vertes et bleues	0	<b>0</b>	Cf. Teneur générale des PCET
Cohérence du PCET avec l'action publique territoriale	0	<b>0</b>	La cohérence du PCET avec les politiques sectorielles constitue une condition essentielle dans l'objectif d'une optimisation de l'action publique territoriale en matière climatique.
Développement durable et enjeux climatiques	0	<b>0</b>	La thématique climatique, via le PCET, et celle du développement durable, via l'Agenda21, comportent de nombreux aspects convergents.
Mobilité, transports et PCET	0	<b>0</b>	En visant l'amélioration du cadre de vie collectif, toute action réduisant les déplacements, favorisant ceux à caractère collectif ou non polluant répond aux enjeux climatiques.

**Tableau 1b.** Résumé des thématiques abordées dans l'annexe, hiérarchisées selon leur Indice Pondéré de Représentativité.



## Mise en œuvre des actions : les leviers – Échelle de la collectivité

### Divers leviers exprimés

Quelques répondants expriment des conditions qui peuvent favoriser l'action publique climatique menée par leur collectivité à l'échelle du territoire. Parmi celles-ci, on retrouve l'idée d'avoir des données mutualisées sur l'ensemble de la collectivité regroupées sur des plateformes d'échanges. Ceci permettrait de mieux coordonner les actions. La prise de conscience de l'évolution des pratiques dans les différents corps de métiers et la nécessité d'être accompagné pour aider les agents à aller au-delà de leurs habitudes sont mises de l'avant par un interlocuteur. Un répondant mentionne que la révision du PCET, c'est à dire la deuxième génération, doit prendre en compte l'expérience du premier et l'intégrer tout en demeurant la continuité du premier afin de garantir la cohérence l'action publique territoriale menée en matière climatique. Un autre propos appuie cette idée de continuité dans l'action publique, en l'accompagnant de motivations régulières afin de ne pas fléchir ou se noyer dans la pluralité et la richesse des actions proposées. Deux répondants estiment que l'historique financier privilégié de leur collectivité est une des origines du succès de leur rayonnement en matière d'action publique climatique : les ressources financières ont permis d'allouer des moyens et des ressources qui ont permis de construire une ambition politique supérieure à la moyenne. Enfin, une personne interrogée estime que la stabilité politique au fil des mandats a permis une continuité dans l'action publique et de construire une certaine crédibilité.

*Nos métiers ont changé. Il fallait un porteur de projets. Les élus étaient un peu frileux au début. Ce sont des métiers qui bougent énormément, il faut être à l'affût, voir ce qui marche ailleurs. On s'est fait accompagner par quelqu'un qui a suivi les jardiniers etc. (...) Après, il faut être curieux et il faut vouloir, il ne faut pas avoir peur de tenter et de peut-être se tromper. E3*

*Aujourd'hui on a les moyens de cette politique. Globalement, l'investissement et l'intervention sur le territoire ne changent pas trop. Après, ce sont des modalités financières. E58*

*La maturité de notre collectivité a connu au niveau politique que deux présidents donc une stabilité sur trois ou quatre mandats. La collectivité à 40 ans, elle a eu des moyens financiers importants avec toute l'activité portuaire etc. Des moyens humains, en termes de réseau aussi. On intègre une multitude de réseau. On a des compétences bien définies portées depuis plusieurs décennies. E8*

Figure 2. Dires d'acteurs concernant les autres leviers exprimés.

### La motivation interne et l'exemplarité

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** L'image véhiculée d'une administration dynamique, exemplaire et volontaire face aux enjeux climatiques territoriaux permet de maintenir un niveau élevé de motivation à l'interne de la collectivité.

La motivation semble être une condition importante dans la dynamique interne d'une collectivité à mettre en place des actions. Selon les propos, celle peut-être déclenchée par les gestionnaires, tels que les directeurs généraux, en fonction de leur sensibilisation aux enjeux climatiques ou environnementaux, de leur propre motivation à la tâche ou encore de leur seule volonté. Plusieurs répondants mettent en avant le souci de l'exemplarité de la collectivité aux yeux des administrés et des acteurs du territoire. Les démarches d'exemplarité en matière climatique peuvent prendre forme par l'atteinte d'objectifs auparavant définis, par le maintien d'une feuille de route territoriale établie ou encore par la mise en avant de politiques innovantes. L'image véhiculée d'une administration efficace, répondant aux enjeux territoriaux et dynamique permet de maintenir un niveau élevé de motivation à l'interne de la collectivité.

*L'organisation transversale n'émanait pas du développement durable, c'était une volonté du directeur général. L'objectif était de coller au territoire et d'apporter une réponse par rapport à une administration perçue de manière technocratique. E19*

*On a pu mettre en place des objectifs atteignables et la collectivité est rentrée dans une dynamique collective niveau élus et administration. E61*

*[L'intercommunalité] est dans une démarche d'éco exemplarité et les élus ont impulsé ça et ça infuse les services et les missions. E56*

Figure 3. Dires d'acteurs concernant la motivation interne et l'exemplarité.

## Mise en œuvre des actions : les leviers – Échelle des élus

### La société civile, un acteur local important considéré par les collectivités

IPR : 6,6 [11 (6)]



**Point clé :** les collectivités pensent important de considérer la société civile comme un acteur local important et sa prise en considération à travers les démarches de concertation permet de légitimer l'élaboration de certaines politiques.

La société civile est également un acteur important du territoire que les collectivités intègrent dans diverses phases de l'élaboration des politiques publiques territoriales tel que le PCET. Plusieurs répondants rapportent des actions menées par la collectivité visant à présenter les projets finalisés ou des inaugurations de structures mises en place dans le cadre de son action publique territoriale. Un répondant note que les réalités que vivent les populations, notamment sur le plan social et économique, sont autant de dimensions qu'il est important que les élus prennent en considération pour ne pas créer un trop grand décalage entre les attentes de la population et l'action menée par les collectivités.

Ces dernières ont parfois mis en place des instances ouvertes à la population qui souhaite s'investir, comme des Clubs Climat ou des comités consultatifs, dans lesquels le dialogue est favorisé dans un objectif de suivi, d'échanges et de participation. À ce titre, des propos relatent qu'avant l'obligation réglementaire, le PCET de sa collectivité avait comme objectif de l'utiliser comme un outil de concertation locale sur les questions climatiques. Selon plusieurs entretiens, l'implication de la population dans les orientations politiques locales prend part dans toutes ces formes de démocratie participative. Les propos montrent également que le retour des populations sur l'action publique territoriale menée est parfois fortement considéré par les élus et les collectivités.

*Si on n'avait pas le club climat avec des gens qui veulent s'investir et réfléchir avec nous on n'aurait pas fait la moitié des choses. On se sert de l'émulation au sein du club climat pour faire bouger les services et les élus. Les services de voiries maintenant bossent avec nous pour rencontrer des acteurs de la mobilité etc. Ces questions si le club climat n'était pas là on aurait du mal à le vendre. C'est un outil de publicité, c'est une instance qui donne du vrai corps au document du Plan Climat. E2*

*Pour la révision, le PCET c'est vers 2017. Tous les ans on fait un bilan, d'où les indicateurs de suivi et on voit déjà des difficultés. On ira plus dans la mise en œuvre mais on recommencera cette concertation, elle a été efficace. On les sollicite régulièrement, on leur a présenté un bilan, on leur montre nos perspectives d'actions etc. Le retour est plutôt positif. E33*

*Dans la réflexion des actions à mener sur la population, on peut le faire aussi dans l'interco. Tout ce qui est changement climatique passe par le canal communication, démocratie participative, donc ça sort de [l'intercommunalité]. J'essaye de faire pareil pour le SCOT. Le citoyen dès le départ je lui dis qu'il y a un document de plus, donc il faut venir aux concertations. E55*

**Figure 4.** Dires d'acteurs concernant les liens entre la collectivité et la société civile.

### **Le soutien des acteurs institutionnels locaux**

IPR : 5,0 [10 (5)]

**Point clé :** les acteurs institutionnels locaux sont présents dans l'action publique territoriale en matière climatique essentiellement à travers leur présence dans les projets, en tant que suivi ou partenaires experts.

De nombreux répondants décrivent les relations entre la collectivité et les acteurs du territoire. Concernant les relations avec le réseau d'acteurs institutionnels locaux tels que la DDT, la DREAL, l'ADEME, le CAUE et autres, les répondants estiment que les contacts sont variables, mais plutôt bons. L'éloignement géographique des structures peut jouer sur les affinités des relations du fait d'une fréquence moindre de rencontre, tout comme l'implication dans des projets communs pourvus de comités à réunions régulières.

Les propos rapportent que la légitimité de certains organismes impliqués dans certaines actions permet d'accroître leur crédibilité. Quelques interlocuteurs renseignent sur le fait que certaines injonctions imposent d'inclure certaines structures ciblées selon le projet. Un autre relate la difficulté liée au fait que parfois les juridictions entre la collectivité et les partenaires institutionnels ne coïncident que sur une partie du territoire. Selon les propos, les acteurs institutionnels peuvent agir en tant qu'experts et de soutien auprès de la collectivité, notamment concernant des points de règlements ou techniques, en tant que partenaires financiers ou être intégrés à titre d'information et de suivi de l'action menée sur le territoire.

*Avec la DTM, on a des échanges beaucoup plus réguliers sur différents projets. Avec la DREAL, on a des associations mais on les voit moins déjà à cause de l'éloignement géographique. E33*

*On a associé les personnes publiques associées dans la démarche. Le code d'urbanisme, nous*



*l'impose, mais on a essayé de les associer tout au long. Associé dans les réunions. Il faut qu'on travaille en bonne intelligence, et ça permet d'évacuer les problèmes tout au long de la procédure. On a une excellente relation avec la DDT. (...) Ça s'est construit avec le PLU. E63*

*Je m'occupe de l'animation du programme, il y a 13 actions, on a fait un état des lieux, j'ai rencontré pas mal de partenaires sur le territoire, voir les projets qui émergeaient, saisir les opportunités quand il y avait une réglementation qui se mettait en place sur tel ou tel sujet. E41*

**Figure 5.** Dires d'acteurs concernant les liens entre la collectivité et les acteurs territoriaux institutionnels.

### Autres leviers exprimés

Au niveau des autres idées exprimées concernant des leviers à l'action au niveau des élus, quelques répondants mentionnent l'adéquation et la cohérence des mandats des élus en lien avec leur motivation et leur centre d'intérêt. Les propos mentionnent que les enjeux climatiques peuvent davantage être d'intérêt pour un élu dont le portefeuille concerne la problématique des transports ou l'urbanisme. De même, un entretien évoque qu'un cumul des portefeuilles peut s'avérer pertinent si cela rend plus cohérent les actions menées dans les thématiques concernées. Le changement de mandature peut également impulser de nouvelles thématiques, de nouveaux projets ou de nouveaux schémas de réflexion à l'échelle du territoire, et être ainsi l'occasion d'aller de l'avant sur la question climatiques et environnementale. Enfin, quelques interlocuteurs pointent l'importance de réfléchir à l'échelle du mandat pour une pertinence optimale de l'action publique menée à la collectivité.

*Notre élu est aussi référent sur la commission aménagement. C'est un plus pour l'intégration et la complémentarité. Le SCOT devrait être voté cet été et il y a eu un atelier consacré au Plan Climat. C'est une plus value car ça permet d'éviter de se répéter, et aussi comme c'est la même personne qui intègre les infos, il fait plus facilement le lien qui pourrait exister entre les différents aspects. E52*

*Ça a changé le cap sur la partie risque, notamment inondation, qui est devenue une priorité du président actuel. E9*

*Les choses ont véritablement démarré en 2008 suite au renouvellement des élus. Sous les réflexions menées au niveau national, un premier adjoint a été nommé en charge du développement durable, ce qui été nouveau. En 2008, il y a un premier vice-président en charge du développement durable, qui donne une impulsion politique à la réflexion. En cela on est aidé par toutes les réflexions sur le Grenelle de l'environnement qui a lieu au même moment. Donc la conjoncture est favorable pour travailler sur ces sujets là. E19*

**Figure 6.** Dires d'acteurs concernant d'autres leviers.

## Mise en œuvre des actions : les barrières – Échelle du territoire

### L'hétérogénéité du territoire

IPR : 0,9 [3 (3)]

**Point clé :** l'hétérogénéité du territoire d'une intercommunalité en matière géographique et d'enjeux peut constituer un obstacle important à la mise en place d'une action publique territoriale optimale en matière d'adaptation.

Quelques répondants mettent en avant la diversité des milieux, des spécificités et de la géographie du territoire couvert par l'intercommunalité comme frein à la mise en place d'une action publique concertée et cohérente. Des répondants prennent l'exemple des territoires de leur collectivité où se partagent des communes urbaines peuplées regroupant diverses activités industrielles et des zones rurales où seule l'agriculture est présente. De ce fait, les problématiques diffèrent et les tenants de l'action publique se trouvent toujours être les milieux urbains. Selon les propos, cette disparité territoriale est difficile à décliner dans les outils de planification territoriale et se révèle également par un déficit de solidarité et de vision globale homogène.

*Ce qui marque, c'est l'étendue du territoire. Il y a 34 communes [avec] une grosse disparité de communes en termes de nombre d'habitants, [entre] 18000 habitants et (...) 50 habitants. Donc c'est compliqué de toucher les gens de la même manière. C'est différent aussi en termes d'habitat. On essaye de penser à une politique d'incitation à la rénovation énergétique. [Certaines communes comportent] beaucoup d'habitats groupés, du semi-collectif, des bailleurs sociaux, alors que dans une zone très rurale ce n'est que du pavillonnaire ou centre bourg. Donc c'est compliqué quand le territoire n'est pas homogène. E34*

*On a pas mal de zones rurales mais dans les villes moyennes ce n'est pas un cas isolé. Sur les [communes], il y a quelques leaders et après ça suit. Le leader est proportionné à sa taille mais ensuite vous pouvez avoir des gens leader dans des petites collectivités. Ce sont les communes dans l'aire urbaine les plus leader. Dans les communes rurales les problématiques ne sont pas les mêmes. E64*

*Ça peut être à l'initiative des maires. On a une veille sur les sites potentiels de projet, c'est un travail*




---

*collectif, on a des communes très diversifiées, avec des fonctionnements différents. E10*

---

**Figure 7.** Dires d'acteurs concernant l'hétérogénéité du territoire.

## Tensions diverses

**Point clé :** les considérations électorales, la crainte d'innover ou encore les tensions avec les autres paliers institutionnels sont autant de blocages auxquels fait face la gouvernance à l'échelle de l'intercommunalité.

Les blocages des élus ne se situent pas seulement au niveau des communes vis-à-vis de l'intercommunalité. Selon les projets proposés, plusieurs répondants notent une frilosité des élus intercommunaux si les intérêts locaux prioritaires définis semblent menacés. À ce titre, le président de l'agglomération ou le maire d'une commune dont le territoire peut être concerné par une décision intercommunale peut avoir le droit de décision finale. Certains répondants notent que la dynamique politique entre les élus se caractérise davantage par des jeux de pouvoir et des luttes d'influences pour protéger des intérêts, souvent méconnus des interlocuteurs, que par une logique d'intérêt collectif gagnante pour tous. À ce titre, un entretien relate l'incohérence de certaines évolutions dans le partage de compétences entre communes et intercommunalité, variant au gré des élections. Ainsi, le partage de certaines compétences, par exemple le traitement des déchets dévolu à l'intercommunalité et la collecte aux communes, ne peut s'expliquer que par une compréhension liée aux jeux de pouvoir visant la protection d'intérêts locaux entre les différents élus en place. S'ajoute également à cela les logiques inhérentes aux élus en ce qui concerne les enjeux de réélection, influençant la durée des projets retenus en fonction des mandats électoraux. Selon plusieurs répondants, ces partages de compétences nuisent fortement dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre une politique telle que le PCET.

Plusieurs entretiens montrent que les enjeux climatiques peuvent engendrer des blocages ou des tensions entre le palier communal et intercommunal. Ainsi, se lancer dans une politique de développement des énergies renouvelables entraîne des craintes et demeure un sujet difficile à aborder pour une des collectivités analysées, tout comme le sujet des risques de submersion marine ou d'inondations majeures pour une autre. Les répondants estiment difficile d'aller de l'avant dans la mise en œuvre d'actions du PCET lorsque de tels sujets se heurtent à une difficulté de communication avec les élus. Il est également soulevé une certaine frilosité à prendre en main ses responsabilités au niveau du territoire. Un répondant estime aussi que les élus sont davantage sensibles aux exigences de la population que d'une réelle politique visant l'intérêt collectif. Enfin, la proximité d'une métropole importante (Paris pour Cergy Agglomération; Montpellier pour la Ville de Sète) peut s'avérer un obstacle pour une collectivité de taille intermédiaire à se doter d'une politique propre à son territoire et à se dégager des influences du voisin.

---

*Elles ne sont pas abandonnées, mais tout ce qui est développement des énergies renouvelables, ça fait très peur. Les élus ont peur car les particuliers votent derrière. Mais c'est vrai qu'il y a plein de projets qu'il faudrait sortir ou il faudrait au moins en parler mais c'est un sujet qui fâche. On ne veut pas fâcher, pas créer de débat, limite tabou. Je ne sais pas ce qui bloque. La peur de l'inconnu et personne n'ose. E34*

---

*Il y a plus une conscience du risque industriel. Il y a aussi le fait qu'il n'y avait pas trop de communication sur l'eau. Sauf un élu en particulier. Il y avait aussi une volonté politique de ne pas en parler. On n'a pas un niveau de responsabilité qui faisait qu'on maîtrisait le pourquoi, mais je pense qu'il y avait de bonnes raisons. Ne pas trop parler du risque tant qu'on n'a pas construit les réponses. E17*

---

*Actuellement c'est presque de l'ingérence communale au sein de l'interco, on ne fait pas ce qu'on préconise, on fait ce que veulent les maires qui croient savoir ce que veut la population. E50*

---

**Figure 8a.** Dires d'acteurs concernant les blocages de l'action intercommunale.

Plusieurs répondants indiquent que l'intercommunalité a des tensions avec les autres paliers institutionnels. La relation directe avec l'échelon national, souvent à travers la préfecture locale, peut parfois être difficile selon les thématiques abordées compte tenu de l'aval qu'elle doit donner pour valider certains plans d'aménagement. L'échelon régional n'est pratiquement pas abordé dans les entretiens menés si ce n'est l'absence apparente de coopérations directes avec l'intercommunalité, quelques fois soulevées. Ce n'est pas le cas avec l'échelon départemental, plusieurs fois mentionné dans les propos au niveau de sa frilosité en termes d'engagement et de coopération dans des politiques où il devrait assurer un rôle de chef de file et en termes de clivage politique avec les élus de plusieurs intercommunalités analysées. Il est également rapporté l'incohérence de certaines prérogatives ou initiatives de la part de Conseils Généraux face aux politiques menées par les intercommunalités. Le cumul d'interlocuteurs et de paliers ainsi que les



délimitations de compétences parfois vagues, sont pointés par plusieurs répondants comme obstacles à la mise en place d'actions.

*Les gens viennent, ils mettent des canons partout où ils peuvent en mettre, on laisse mettre des retenues collinaires absolument où ils veulent. Quand il n'y a plus de neige on met de l'eau potable dedans et l'État ferme les yeux donc si tout le discours sur le réchauffement climatique est contre balancé par la politique des pouvoirs publics localement, ils s'en tapent, ils autorisent tout ce qu'on veut en sachant très bien que ça va poser des problèmes à moyen terme. (...) Tous les messages nationaux qui viennent contredire l'action locale qu'on peut mener sont difficiles sur le territoire. (...) Jusque deux ans en arrière, le Conseil Général finançait des remontées mécaniques même dans des stations de moyenne montagne donc tout n'est pas ancré. On a des stations de très hautes altitudes donc les gens monteront plus haut. E1*

*[Ce] qui nous pose problème, ce sont les subventions sur ces sujets là. On se retrouve avec un réseau de chaleur qui est assez bien positionné en termes de recours aux énergies renouvelables et qui pour autant ne fait plus l'objet d'aucune subvention de la Région. La Région qui a mis en place un plan régional, qui nous oblige à certaines choses, ne subventionne plus notre réseau de chaleur qui est pourtant assez bien en mission de développement. Il prône le développement etc., mais il ne le subventionne pas quand il s'agit de le faire. Ce qui complique la réalisation. Car sans les subventions ce sont des coûts qu'on répercute aux usagers, qui après disent finalement ce n'est peut-être pas aussi intéressant. E23*

*C'est mieux qu'au niveau de la commune mais le mieux aurait été au niveau du département. Le fait qu'il y ait plusieurs interlocuteurs c'est un frein. Il faut travailler au niveau du territoire. (...) La problématique est la même pour tout le monde. Il vaut mieux avoir un seul interlocuteur. E57*

**Figure 8b.** Dires d'acteurs concernant les tensions entre les divers paliers institutionnels.

## Mise en œuvre des actions : les barrières – *Échelle de la collectivité*

### Surcharge de travail et manque de motivation

IPR : 4,9 [7 (7)]

**Point clé :** les actions inscrites dans le PCET peuvent constituer une charge de travail supplémentaire pour les employés, ne favorisant pas la motivation nécessaire pour leur opérationnalisation.

De nombreuses personnes interrogées rapportent que les actions inscrites dans le PCET sont autant de travail supplémentaires pour les agents ou leurs responsables et qu'en tant que telles, elles n'apparaissent pas prioritaires. Cette situation favorise les tensions et les confrontations avec l'animateur du PCET qui se retrouve face à une réticence voire un agacement, selon le degré de sensibilisation aux enjeux climatiques de l'employé.

*C'est au cas par cas. Relation inter personnelle il n'y a aucun problème mais par rapport à la charge de travail c'est très compliqué. L'an dernier on a fait la démarche développement durable et ça s'est mieux passé même si ça restait compliqué. On a fait un questionnaire et ensuite on s'est assis. E51*

*J'ai des collègues qui ont la fibre développement durable et ceux qui sont assez réfractaires et qui voient ça comme une charge de travail supplémentaire. (...) C'est encore du cas par cas, si la personne a la fibre, il n'y a pas de soucis, sinon on le fait aussi mais ils le vivent comme une contrainte. E34*

*Le PCET, c'est des services déjà constitués avec leur thématiques propres, avec des chaînes, des transports, qui vont se retrouver à mettre en œuvre des actions dans leur champs de compétence et là on rentre dans une logique de service qui n'est pas dimensionnée à l'origine pour faire face à des projets nouveaux. Il a ses contraintes de fonctionnement et on lui amène ça en plus. Théoriquement le thème il le maîtrise mais ce n'est pas lui à l'origine du projet, c'est pour ça que la greffe ne prend pas. E30*

**Figure 8c.** Dires d'acteurs concernant la surcharge de travail que peut impliquer le PCET.

### Manque d'appropriation des actions

IPR : 4,2 [7 (6)]

**Point clé :** l'appropriation des actions du PCET est une condition nécessaire à la motivation de leurs responsables de les mettre en place, et d'autant plus forte si ces actions sont intégrées à leurs activités déjà en place.

De l'autre côté, plusieurs répondants trouvent une action beaucoup moins motivante et difficile à réaliser lorsqu'elle n'est pas intégrée à leur action initiale, renvoyant là la problématique de l'intégration de l'action publique locale lors de la phase d'élaboration du PCET. Dès lors, le manque d'appropriation des actions



inscrites dans le PCET est signalé par plusieurs répondants comme une difficulté, rendant les réunions inefficaces et l'action contraignante, et laissant s'opérer la marge de manœuvre de la personne qu'elle obtient pour déléguer ses responsabilités.

*Aujourd'hui on se dit c'est dingue, il y a 10 ans on disait la même chose et certains se sont maintenant appropriés le discours et ça nous fait rire. Des fois, appropriés en façade. E17*

*Les réunions sont inefficaces parce que personne ne s'approprie les choses. Ma présence est négative au bout d'un moment mais quand je pars je note un peu de positif, pas autant que ce que je voudrais. E50*

*J'avais mis en place un groupe d'ambassadeur développement durable. C'est-à-dire des collègues d'autres services qui viennent parler développement durable, visiter des choses et évoquer ce qu'on peut faire en interne etc. Du coup avec le Plan Climat on s'est retrouvé avec ces gens là. Ils sont restés référents sur le Plan Climat avec la participation. Mais on ne leur a pas délégué le truc, c'est une erreur. C'est-à-dire que le suivi nous a toujours incombé. E27*

**Figure 9.** Dires d'acteurs concernant le manque d'appropriation des enjeux climatiques.

### Les difficultés dans les échanges d'informations et la communication

IPR : 3,5 [7 (5)]

**Point clé :** la communication et les échanges d'information constituent des conditions nécessaires à l'instauration d'une dynamique optimale de l'animation du PCET et autant de freins lorsque absentes.

Le deuxième obstacle en lien avec les dynamiques internes aux collectivités soulevé dans les propos des entretiens concerne les difficultés dans les échanges d'information et la communication. Ce point est abordé par plusieurs répondants à travers l'exemple de récupérer des données auprès de services, les limites dans les fréquences de rencontres directes avec la hiérarchie ou encore la rétention d'information dans un but de valorisation. Dans l'ensemble, les conflits interpersonnels sont rarement évoqués, sauf dans le cas précis d'un chef de service indiquant passer beaucoup d'énergie à gérer son équipe d'agents. Un entretien aborde la question des limites de la communication en prenant l'exemple d'une difficile gestion de la climatisation du bâtiment neuf de la collectivité et des comportements du personnel pas toujours optimaux sur l'utilisation de la ventilation naturelle. Un autre le relate à travers l'acquisition d'informations au gré des rencontres et des découvertes, regrettant qu'il n'y ait pas davantage de cohésion ou de plans de communication internes sur les enjeux en lien avec le PCET

*Le diagnostic, il était en quatre parties exactement, bilan carbone patrimoine et services où là, la difficulté a été de récupérer les données auprès des services. E31*

*[L'agglomération] a mis des outils papier en place, mais ça s'essouffle très vite. Il n'y a pas de lisibilité dans la transmission, pas de traçabilité connue de tous. L'information est restituée via le rapport développement durable mais est-ce qu'il faut attendre chaque année pour avoir le rapport ? Je ne peux pas m'inscrire durablement dans ce qu'on me demande. E55*

*Il n'y a pas de communication. On apprend au détour de conversations ou de réunions communes que certains font déjà des choses en lien avec le PCET mais ils ne le savent pas. J'ai un collègue qui a beaucoup d'actions dans le cadre de son PADD et j'ai appris ce qu'il faisait en même temps que tout le monde. (...) [Les réunions en interne], c'est assez ponctuel. Sur des sujets qui réunissent plusieurs services. Après sinon c'est le repas de fin d'année. Mais bon on n'est plus dans un cadre de travail. E39*

**Figure 10.** Dires d'acteurs concernant les difficultés de communication en interne.

### Le manque de ressources financières freine l'ambition

IPR : 3,0 [6 (5)]

**Point clé :** l'absence de ressources financières est une barrière à l'ambition, l'opérationnalisation et la qualité des actions inscrites dans l'action publique territoriale en matière d'adaptation aux changements climatiques.

Le manque de ressources financières est régulièrement pointé par les interlocuteurs comme un obstacle à l'ambition, à l'opérationnalisation d'actions ou à la qualité des projets en cours. Pour certains, la mise en œuvre du PCET est directement liée aux possibilités financières mises à disposition ou disponibles à la collectivité. Étant donné l'évolution budgétaire en cours et les tensions relatives aux réductions des dotations de l'État, l'obstacle est estimé important. Certains répondants mentionnent que leur collectivité se tourne vers d'autres sources de financement à toutes les échelles ou envisagent des partenariats et des



cofinancements. Néanmoins cette manière de faire nécessite une veille des différents appels d'offre ainsi qu'un travail administratif exigeant pour répondre à de tels programmes.

*Vous allez au mieux accoucher d'un beau document et il va rester dans des placards car il n'y aura pas de mise en oeuvre. Le problème de ces démarches très intégratives, c'est le plan d'action, la mise en oeuvre. Car au final il faut mettre de l'argent et c'est là qu'on se retrouve avec le problème des budgets. (...) On va à la pêche aux financements et on a l'impression qu'on n'arrivera jamais à ce niveau de financement. Car la Région, l'Europe, l'État, ils ont leur priorité par période. Le dernier contrat de plan État-Région c'était la submersion marine, c'était le moment d'y aller, là on va passer à autre chose. E30*

*Le gros frein est financier et il ne cesse de grossir. Aujourd'hui, il y a un volet important en matière d'aménagement du littoral. Il y a l'amélioration des eaux de la baie entre autres. Pratiquement tous les projets et investissements qui servent au développement économique et à l'adaptation au changement climatique sont bloqués. On a des projets sur tout le littoral, des projets de port de plaisance, d'aménagement de front de mer et c'est toute une problématique due au risque naturel. Il y a des zones inondables etc. tout ça est en lien avec le changement climatique et aujourd'hui le frein qu'il y a c'est que [la collectivité] est toute seule. Dans un contexte de misère budgétaire. (...) C'est comme l'adaptation au changement climatique, si le projet c'est 20 euros et que j'ai 10 euros on nous demande de le faire à 10 euros mais ça ne marche pas, donc ça saute. Il n'y a pas de marge de manoeuvre. Des fois les élus sortent des paroles : « ne mettez pas un projet d'ingénieur, faite juste un projet pour le faire ». E53*

*Les documents comme le Plan Climat font qu'on se retrouve bloqué avec des actions qu'on ne peut pas mettre en oeuvre. Ce n'est pas avec nos finances qu'on va pouvoir mener nos actions. (...) On peut avoir plein d'idées mais pour les mettre en oeuvre il faut un peu d'argent quand même. E43*

**Figure 11.** Dires d'acteurs concernant le manque de ressources financières.

### **Le manque d'accès aux données**

IPR : 1,6 [4 (4)]

**Point clé :** le manque d'accès à des données locales du fait d'un déficit de ressources, d'expertise et d'échanges entre services, empêche l'élaboration d'outils d'aide à la décision efficaces et optimaux.

De nombreux propos pointent différents aspects de la dynamique interne des collectivités analysées qui freinent ou entravent la mise en oeuvre d'actions des politiques engagées, le PCET compris. Tout d'abord, plusieurs répondants mentionnent le manque de données disponibles, que ce soit à l'échelle de la collectivité ou à l'externe, pour pouvoir aller plus en avant dans leurs actions. Étant leurs propos d'exemples, les propos relatent que l'accès à davantage de données permettraient de développer des outils cartographiques pour estimer la profondeur des nappes aquifères, d'assurer des suivis de traits de côte, de connaître le potentiel d'énergies renouvelables territoriales ou encore de connaître les besoins sociaux locaux. Ces exemples montrent un manque de ressources, à la fois d'expertise et financière, aussi bien à l'interne, au niveau des échanges et de l'accès de données entre services ainsi qu'en termes de traduction de ces données en outils d'aide à la décision.

*J'aurais aimé accéder à la cartographie de profondeur des nappes avec niveau bas et niveau haut parce que dans le cadre de l'adaptation au changement climatique on nous reproche de planter des arbres et de les irriguer. Donc je me suis dit plantons des arbres, là où la nappe est peu profonde, que les arbres se débrouillent à aller chercher l'eau seuls. Il faudrait voir si c'est réaliste mais je ne trouve pas. Je suis déçu je pensais accéder à plus d'information. Je sais qu'il existe des bases de données mais je n'ai pas le temps d'aller voir. E60*

*On suit le trait de cote, mais on n'a pas assez de recul. Il nous faut un suivi pluriannuel pour voir si on est ou pas en phase d'accélération. (...) Sur le territoire on a peu d'énergies renouvelables et on ne connaît pas notre potentiel. On a des efforts à faire sur les énergies marines et on n'est pas encore assez mature, donc on n'est pas encore entré dans cette phase là. E33*

*La problématique du risque, c'est aussi un problème d'échelle. On n'a pas de cartographie très fine, on ne va pas aller à contre sens de ce que dit la loi. Mais on peut développer une approche qui intègre d'avantage ces éléments sur le littoral. E47*

**Figure 12.** Dires d'acteurs concernant le manque de données.

### **Une expertise en sommeil**

IPR : 0,9 [3 (3)]



**Point clé :** le manque d'expertise et de compétences dans les collectivités intermédiaires est un frein pour mener à bien l'animation du PCET et développer des stratégies d'adaptation aux changements climatiques.

Le manque de compétences et d'expertise des collectivités analysées pour asseoir leur action publique territoriale en matière climatique, est soulevé par certains répondants. Plusieurs propos estiment qu'au niveau communal ce manque d'expertise est exacerbé. Les propos insistent sur le fait que la qualité de l'expertise croît en fonction de la taille de la collectivité. Autrefois pallié par les services de l'État décentralisés, certaines expertises ne sont plus disponibles par manque d'agents institutionnels ou par manque de compétences. Le manque d'expertise à l'échelle de la collectivité est décrit plusieurs fois à travers des exemples portant sur les finances (achats, estimation des coûts). Ainsi, le manque d'experts en la matière ne permet pas d'optimiser les budgets et les dépenses de la collectivité qui, selon les propos, peut être amené à gaspiller des fonds.

---

*[Le PCET], c'est plus un document avec une partie portée et financée par des grandes collectivités, avec la clef d'entrée changement climatique, et les collectivités n'ont pas toujours les compétences et le financement pour la mener à bien. E43*

---

*Il y a une qualité d'expertise au niveau des cadres à la mairie. On a des bureaux d'étude interne finalement. Dans les grosses collectivités, vous pouvez avoir ce type de bureau interne mais dans les villes de 50000 habitants, ce n'est pas gagné partout. E2*

---

*[L'intercommunalité], on est mauvais à savoir combien coute la collecte, combien passent de temps les agents à tout ça, rien n'est chiffré. Exemple, l'achat d'un broyeur ça coûterait 40- 50 000 euros, deux bonhommes leur coûteraient autant mais comme ils ne font pas leurs comptes, ils ne mordent pas et ils dépensent finalement des millions d'euros. E50*

---

**Figure 13.** Dires d'acteurs concernant un manque d'expertise.

## Mise en œuvre des actions : les barrières – Échelle des élus

### Autres obstacles liés aux élus

**Point clé :** les origines du manque de motivation des élus sur la question climatiques proviennent aussi bien d'un effet générationnel, d'un manque de compétences ou d'une absence de sensibilité à l'intérêt collectif.

Parmi les raisons invoquées par les répondants sur le manque de sensibilisation, de portage et de motivation quant à la thématique climatique, plusieurs propos signalent le décalage de niveau en termes de sensibilisation et de compréhension d'enjeux climatiques entre les générations d'élus. Un entretien va même jusqu'à mettre en relation le degré de conviction que peut avoir un élu dans la défense de ces dossiers auprès de ses pairs avec son âge. Plusieurs entretiens mentionnent que les enjeux de développement durable, environnementaux et climatiques sont davantage portés par des effectifs de tranche d'âge jeunes, que ce soit aussi bien au niveau des élus et des gestionnaires que du personnel administratif et technique des collectivités. Au delà du lien entre la sensibilisation aux enjeux climatiques et la tranche d'âge, plusieurs personnes interrogées décrivent différents aspects freinant l'action publique à l'échelle des élus. Un entretien met l'accent sur l'influence que peut avoir une figure locale sur la décision, c'est à dire l'influence d'un élu à la notoriété politique établie (via le cumul de mandats et de responsabilités, des portefeuilles gouvernementaux et d'importants réseaux) sur l'action publique locale par le biais de l'influence de son discours, de sa personnalité ou de sa capacité de conviction auprès de ses pairs. Les propos d'un élu rapportent que l'intitulé du portefeuille peut influencer la sensibilité de son porteur et servir de catalyseur en matière de sensibilisation. Ainsi selon lui, être élu référent des risques majeurs rend davantage disposé à être sensible à la thématique des changements climatiques. Enfin, le manque de compétences d'élus est mentionné par un entretien parmi les raisons pouvant expliquer leur manque de sensibilisation aux enjeux climatiques.

---

*Les élus français sont beaucoup trop frileux sur le volet climatique, c'est compliqué, c'est plus simple d'aménager. Le développement durable c'est un peu l'empêcheur de tourner en rond. Pour moi, la frilosité est un problème de génération. Ce sont tous des babys boomers, issus des 30 glorieuses. Ils cumulent les mandats. Ils sont sur des anciens modèles. (...) Les référents développement durable dans les services ce sont les 30-40 ans. E18*

---

*Il y a aussi le côté générationnel. Petit à petit pleins de jeunes sont rentrés donc le rapport de force a changé. Il y a aussi la façon dont les nouveaux se sont présentés, ils ont fait du rentre dedans et par définition si on veut faire de l'acculturation, ce n'est pas la meilleure façon. Après c'est peut être utile sinon il ne se serait rien passé. (...) On s'aperçoit 10 ans après que ce que cette personne « rentre dedans » essayait de faire est fait. (...) Et à l'époque on lui disait : « il faut de la patience ». E17*

---



*Dans le mandat précédent, j'avais convaincu la commission déchets de mettre en place des lombrics composteurs. Ils avaient tellement la trouille de [tel élu] qu'ils l'ont mis à l'ordre du jour, un jour où il n'était pas là. Ils savaient que s'il était là, il ferait capoter le truc. (...) La question est très pratique. Mais globalement le maire arrive à faire passer des choses mais que si on doit faire un travail de fond, sinon ça ne se fera pas. On va se heurter à l'esprit [de l'élu en question]. Donc si je porte un projet, [l'élu en question] va être contre parce que c'est moi qui le porte. On arrive à faire passer quelques trucs, bilan carbone etc. mais on sait qu'il n'y a pas de politique environnementale. E1*

**Figure 14.** Dires d'acteurs concernant quelques origines du manque de motivation des élus.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – *Outils et dispositifs*

### L'outil Impact Climat et Cit'ergie

IPR : 1,6 [4 (4)]

**Point clé :** les outils permettant de diagnostiquer les vulnérabilités territoriales en phase actuelle de développement sont appréciés des utilisateurs tests de par leur aspect « concret » et pratique.

Plusieurs répondants apprécient de pouvoir tester de nouveaux outils sur leur territoire comme c'est le cas avec ImpactClimat. Dans ce cas là, les répondants ont estimé les principaux avantages (diagnostic partagé de la vulnérabilité ; nombreux indicateurs ; basé sur l'autonomie ; favorise la collaboration, la co-construction et le partage des données) et évalué les principales limites (part de subjectivité dans le remplissage ; ne correspond pas toujours au territoire analysé ; demande une expertise par thématique ; nécessite un accompagnement dans la mise en route de l'outil). Les démarches Cit'ergie sont également régulièrement citées du fait de sa pertinence pour l'animation du PCET, et de son aspect « concret ».

*Moi j'ai beaucoup apprécié cette vision aidant à construire avec les autres. Je suis convaincu que ça passera par une collaboration. On pourrait se sentir assez autonome pour dérouler quelque chose comme ça. Le côté derrière pour aboutir à un risque partagé peut être très intéressant pour poser un diagnostic. [Impact Climat] est un outil qui pourrait permettre une Co-construction d'un plan d'action. Chose qu'on n'a pas véritablement fait pour le PCET. On ne l'a pas co-contenu dans le sens où on n'a pas identifié ensemble quelle action à mettre comme ça etc. Sur le volet adaptation c'est ça qu'il faut faire. E45*

*L'étude sur la vulnérabilité basée sur l'outil impact climat. L'outil il faut l'adapter par contre à notre territoire. (...) J'ai rempli l'outil en partie avec le bureau d'étude. Il y a une part de subjectivité, notamment dans la sensibilité. Ça demande de travailler avec des gens compétents par thématique. (...) Ni nous, ni le bureau d'étude, on ne peut pas être compétent dans tous les domaines. Il faut être accompagné d'un prestataire qui fait le va et vient. On n'a pas de données sur les infrastructures, la pêche etc. car on n'a pas eu le temps. Mais ça permet de pouvoir faire un classement. E51*

*[Cit'ergie] était fait par des collectivités pour des collectivités. Après il est très PCET. On a choisit ça et ça a bien plu aux élus car on est dans quelque chose de concret. (...) Le premier acte de Cit'ergie a été de mener notre diagnostic. Ça a été lourd mais c'était la force nécessaire, on a maintenant une certaine inertie. (...) Cit'ergie nous a vraiment mis dans un cadre qui nous a sécurisé, nous a inscrit dans un calendrier avec objectifs et méthode précise. E61*

**Figure 17.** Dires d'acteurs concernant les outils Impact Climat et Cit'ergie.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – *Élaboration du PCET*

### Limites de la démarche participative

IPR : 3,0 [6 (5)]

**Point clé :** les limites de la démarche participative dans l'élaboration des PCET résident dans la faible mobilisation des acteurs territoriaux et la difficile faisabilité technique des actions proposées lors de la concertation.

Plusieurs répondants pointent des limites dans la démarche participative utilisée pour l'élaboration du PCET. Celles-ci se situent notamment au niveau de la difficulté de mobilisation des acteurs du territoire et dans le dynamisme de leur implication. Le processus de la démarche est estimé par certains participants de laborieux concernant la recherche d'actions efficaces, suffisamment ambitieuses tout en étant réalistes, notamment concernant l'adaptation. En effet, plusieurs entretiens estiment que la mise en place des actions proposées est parfois en décalage avec leur faisabilité technique, aspects davantage soulevés par les répondants des collectivités ultramarines. La conception d'une communication pertinente au début de la démarche apparaît une étape essentielle qui ne fut pas assez prise en compte. Un répondant signale



également que l'utilisation de la concertation, souvent valorisée comme démarche dans l'élaboration du PCET, n'est pas nécessairement garant d'une mobilisation des acteurs territoriaux, et qu'elle requiert de nombreux préalables tels qu'une bonne communication assurant un suivi et de régulières relances.

*[L'élaboration du PCET], c'était laborieux. Chacun devait mettre des leviers d'action, mais moi quand je voyais des trucs je me disais mais c'est hors sujet ou pas réalisable à notre niveau. Le document final, certaines choses sont faciles à mettre en œuvre, d'autres... Tout dépend de l'échelle à laquelle on se projette. Moi je suis pragmatique je mets des actions que je peux mettre en place. Il y avait des ateliers par thème. E41*

*Je regrette qu'il n'y ait pas eu suffisamment d'implication et de communication au début de la démarche. Les gens ne se sont pas fortement imprégnés de l'enjeu qu'il y a derrière. Il faut pour poursuivre la dynamique, intégrer les gens dès le début. E52*

*Ce qui a moins bien marché, c'est la mobilisation. On a fait au total cinq réunions, une grosse séance plénière, trois thématiques et trois conclusions. En termes de mobilisation il y a eu à chaque fois une cinquantaine de personnes donc à l'échelle de 200000 habitants ce n'est rien du tout. Ça reste très dur de mobiliser, bien qu'on se soit un peu amélioré depuis. E18*

**Figure 18.** Dires d'acteurs concernant les limites de la démarche participative.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Animation du PCET

### L'ancrage progressif du PCET dans la politique publique locale

IPR : 3,0 [6 (5)]

**Point clé :** le PCET, outil jeune et de première génération, a potentiellement une grande marge de manœuvre quant à ses potentialités, notamment dans son influence sur l'action publique menée à l'échelle du territoire.

Quelques répondants estiment que la sensibilisation aux enjeux climatiques évolue au sein de leur collectivité tant au niveau des élus, des gestionnaires que du personnel administratif et technique. Certains propos mentionnent une intégration progressive des enjeux climatiques dans les activités, dans les discussions de travail ou dans la programmation de projets. D'autres notent une évolution dans la terminologie, l'intégration d'actions dans la politique générale de la collectivité ou dans la manière de percevoir la problématique climatique au niveau individuel.

Tous ces indicateurs permettent de déduire que le PCET s'intègre lentement dans le paysage des outils et des politiques des collectivités considérées. Les propos montrent que, du fait de la nouveauté du PCET et de sa perspective, son élaboration n'a pas encore pu intégrer toutes les innovations envisagées. Pour les collectivités qui débutent la révision de leur premier PCET, l'expérience de la première élaboration et mise en œuvre permet de mieux considérer le renouvellement des actions ainsi que les faiblesses et les forces des manières de collaborer. Malgré toutes ces évolutions, plusieurs entretiens considèrent que le temps est nécessaire pour qu'évolue une meilleure compréhension des enjeux climatiques, notamment en termes d'actions.

*Par rapport au début du mandat précédent ça a changé, en 6 ans la question climatique de façon générale et leur mise en œuvre il n'y a plus besoin de redire les choses, les gens l'ont intégré. Je pense que c'est aussi lié à l'élaboration du Plan Climat, à la méthode etc. Le fait que des gens viennent par tirage au sort etc. ça a modifié les choses. E1*

*Sur le côté climat, j'ai l'impression que lors du premier Plan Climat on a eu les yeux plus gros que le ventre niveau santé. Il faut rester très pragmatique. La question qualité de l'air climat c'est aussi d'être capable de pouvoir donner des infos très concrètes à la population, les pics de pollution par exemple il faut communiquer clairement aux différentes populations etc. et déjà ça, il y a du travail. E16*

*Pour la sécheresse il y a des réunions en amont en aval et des recherches sur les plans de replis pour les risques inondation et tsunami. Mais ça n'a pas encore de prise sur l'ensemble de l'île mais progressivement les gens s'inscrivent dans cette démarche. C'est lent, c'est long mais ça avance. (...) Des personnes essaient de faire bouger les choses mais c'est très lent. E56*

**Figure 19.** Dires d'acteurs concernant l'évolution du PCET.

### L'aspect tangible du PCET

IPR : 1,8 [6 (3)]



**Point clé :** le PCET présente l'avantage d'inscrire des actions tangibles, dotés d'indicateurs permettant un suivi, concrètement aux actions inscrites dans un cadre d'Agenda21.

Les propos mentionnent que le PCET a l'avantage de présenter des actions plus concrètes que celles d'un Agenda21, estimées trop théoriques. En effet, plusieurs répondants jugent l'Agenda21 *has been*, qui suscite les discussions idéologiques et qui est dépassé du fait de ce manque de tangibilité. À l'inverse, le PCET représente le volet climatique, voire le volet énergie, d'une politique de développement durable et à ce titre, il est vu comme un outil de travail global qui force la transversalité et exige des indicateurs de suivi. Plusieurs notent la fin de l'ère des Agenda21, remplacé peu à peu par d'autres politiques intégrant les principes de durabilité dans leurs actions parmi lesquelles le PCET.

---

*L'Agenda21 est plus de l'intention alors que le Plan Climat arrive à quelque chose de plus concret. Ça dépend vraiment de la façon dont la collectivité s'est emparée de la question. (...) Le PCET était dans le programme mais pas un élément central. L'ambition du maire, c'est de continuer ce qu'on est en train de faire et on n'est pas sur des effets d'annonces. C'est le pragmatisme. E2*

---

*Les collectivités qui se lancent dans les Agenda21, pour moi c'est des usines à gaz hallucinantes. C'est un fourre tout sans nom. Alors que le Plan Climat c'est le volet énergétique de l'Agenda21. On sait où on va et en tirant le fil de l'économie d'énergie on arrive à la lutte contre la précarité énergétique, les problèmes de mobilité, la consommation par les circuits courts, même la biodiversité. On arrive à avoir toutes les thématiques de l'Agenda21, mais avec des choses beaucoup plus structurées et limitées. On sait où on va : le bien être. E27*

---

*Actuellement, [le PCET] est noyé dans [l'Agenda21], il y a quelques actions sur l'énergie mais je pense que l'exercice de l'Agenda21 c'est un exercice « has been ». Je pense réorienter et renforcer le coté énergie avec des actions, essayer de faire monter en puissance cette chose là. Le PCET est un outil d'animation un peu global, transverse. (...) L'Agenda21 est « has been » mais il force à échanger entre les personnes, à faire causer. E21*

---

**Figure 20.** Dires d'acteurs concernant l'aspect tangible du PCET.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – *Approche territoriale et cohérence de l'action publique*

### La proximité au citoyen

IPR : 9,6 [12 (8)]

**Point clé :** la pertinence du palier communal réside dans le maintien d'un contact avec la réalité quotidienne de l'administré.

Les propos montrent que malgré la tendance à la fusion entre les villes-centres et les intercommunalité, le palier communal reste important, notamment en ce qui concerne la relation directe avec l'administré. Plusieurs répondants estiment que cette connexion à la population est importante aussi dans le sens d'exposer les actions accomplies que de permettre de faire remonter les éventuelles demandes. Les propos estiment que la communication à la population ne peut être optimale qu'en passant par le palier communal. La Mairie est également perçue dans les entretiens comme un lieu facilement repérable par les citoyens, pouvant abriter les ressources nécessaires à la vie quotidienne locale notamment en ce qui concerne l'action sociale. Le quartier est également cité comme un palier important selon la densité des intercommunalités.

---

*Je trouve que [l'échelle intercommunale] est une bonne échelle. Un gros souci qu'on a c'est que les documents d'urbanisme sont communaux. Si il y avait ça, ça changerait la donne, ça faciliterait. Il y a beaucoup de réticences mais je ne sais pas bien lesquelles. (...) Il faut quand même garder l'importance d'un relais communal. Et ce n'est pas toujours facile. L'échelon intercommunal est très pertinent, plus haut, on perd le citoyen. E34*

---

*Sur l'échelon intercommunal c'est difficile de sentir la population. À notre niveau ce n'est pas toujours simple. On a des remontées à notre niveau qui nous viennent des communes, des maires qui eux ont des contacts directs avec la population et peuvent remonter des points particuliers. E18*

---

*Je pense que les choses doivent se voir et l'échelle intercommunale n'est pas bonne là-dedans. On n'est pas visible on ne communique pas bien à la population. La commune, voire le quartier, pourrait mieux communiquer à la population. Tout le monde a des volontés pour son quartier, tout le monde a un avis. E50*

---

**Figure 21.** Dires d'acteurs concernant la proximité au citoyen que permet le palier communal.

**L'intercommunalité comme support aux communes**<sup>92</sup>

IPR : 7,7 [11 (7)]

**Point clé :** l'intercommunalité est à même d'assurer le relai en réponse au retrait de l'État vis-à-vis du palier communal par son expertise et ses ressources, optimisant l'action publique territoriale.

Les entretiens montrent que l'intercommunalité peut apporter son aide aux communes en réponse au désengagement de l'État. Ainsi, plusieurs répondants étayaient leurs propos par des exemples d'aides apportées par le palier intercommunal, tel que l'embauche d'un conseiller énergie dédié à optimiser les dépenses énergétiques communales, l'assistance en matière d'obligations réglementaires communales en matière de risque telles que l'élaboration du PCS et du DICRIM ou encore l'instruction par l'intercommunalité des communes qui auparavant étaient instruites par l'État. Les interlocuteurs montrent donc que l'intercommunalité est à même d'assurer le rôle palliatif ou de transition suite au retrait des aides de l'État. Les propos mentionnent qu'une relation de dépendance et de confiance peut s'établir d'autant plus entre les deux paliers locaux, favorisant l'action publique en matière climatique. Ils mentionnent également que le renouvellement des conseillers municipaux permet une évolution de la sensibilisation aux enjeux climatiques et de développement durable, entraînant une motivation sur laquelle l'action publique territoriale peut s'appuyer.

*L'idée maintenant c'est de travailler sur un conseiller en énergie partagé. Comme les collectivités de 5000 ou 3000 habitants n'ont pas forcément les moyens d'avoir un gars dédié à cela, il faudrait avoir un conseiller qui travaillera sur toutes les communes. E27*

*Mon travail [à l'agglomération] se décompose en 2 pôles. Le premier est l'assistance aux communes membres de [celle-ci] afin de répondre à leurs obligations réglementaires en matière de risque, les aider à faire leur plan communal de sauvegarde, les aider à travailler sur des documents de com tels que les DICRIM ou les plaquettes d'information sur les risques majeurs, et ensuite toutes les problématiques liées aux risques qui impactent les missions de [l'intercommunalité]. E14*

*Niveau régional on a des schémas régionaux et des déclinaisons au niveau de la communauté d'agglo qui permet d'être opérationnel grâce à un pacte d'engagement qui fait le relais sur les différents axes du Plan Climat dans chaque commune. E56*

**Figure 22.** Dires d'acteurs concernant l'aide apportée par l'intercommunalité aux communes.

**La convergence entre les PCET des communes et de l'intercommunalité**

IPR : 6,3 [9 (7)]

**Point clé :** l'ajustement réglementaire en cours devrait permettre de rendre plus cohérent les processus d'élaboration des PCET menées à la fois aux échelles communales et intercommunales.

Selon les cas, le PCET de la ville-centre fut menée en adéquation avec celui mené à l'échelle de l'intercommunalité. Sur ce point, les répondants renseignent sur l'incohérence réglementaire qui oblige un palier à élaborer un PCET uniquement selon le nombre de ses administrés. Les propos renseignent également que l'articulation des PCET entre les deux paliers dépend également de l'articulation politique entre la ville-centre et l'intercommunalité, entre le maire et le président. Les entretiens montrent que cette première génération de PCET permet de mieux percevoir les lacunes et les incohérences et de réajuster le tir lors de la révision des plans. Ainsi, certains répondants affirment que certaines communes ont déjà actés qu'elles ne referont pas de PCET ou d'Agenda21 à partir du moment où l'intercommunalité s'en occupe, déléguant ainsi le rôle. Le succès de la mise en œuvre d'un PCET à l'échelle d'une intercommunalité dépend également de sa relation avec les communes et de ce fait, il est plus avantageux d'inclure entièrement les communes lors du processus d'élaboration et lors des commissions responsables de sa mise en œuvre.

*Le fait que la ville mène son Plan Climat, d'un point de vue personnel ça a été très utile puisque j'ai participé à la réunion de concertation, ça permettait de voir les acteurs sollicités, les remarques, les difficultés éventuelles. (...) Il faut voir comment on arrive à suivre le Plan Climat de la ville en étant à l'agglo. Ça paraîtrait logique que les deux soit globalisés au moment où le Plan Climat agglo sera réactualisé. Peut-être que ce sera un plan commun, à voir. E31*

*Si on prend les PCET de [la ville centre] et [l'intercommunalité], les deux sont obligés d'en avoir et sont faits ensemble pour des raisons de mutualisation et on a l'impression d'un bis repetita. Pourquoi celui de l'interco ne vaudrait pas pour tout? C'est comme si on faisait un PLU plus un PLUI. Dans le PLUI,*

<sup>92</sup> Thématiques similaires : La convergence entre les PCET des communes et de l'intercommunalité, 9 (7) ; Les fusions entre la ville-centre et l'intercommunalité, 9 (5) ; La proximité du citoyen, 12 (8).




---

*l'interco serait plus confronté à la gestion des risques. E47*  
*En termes de lisibilité il faut être clair vis-à-vis de la population, donc la ville centre dit clairement qu'elle ne referra pas d'Agenda21 et qu'elle se fondera dans la démarche de l'agglomération. E19*

---

**Figure 23.** Dires d'acteurs concernant l'aide apportée par l'intercommunalité aux communes.

### Les fusions entre la ville-centre et l'intercommunalité

IPR : 4,5 [9 (5)]

**Point clé :** les fusions entre les services administratifs et techniques de la ville-centre et l'intercommunalité, déjà en cours, peuvent permettre une clarification des compétences concernant le projet territorial.

Plusieurs entretiens abordent la question de la fusion entre les services administratifs et techniques de la ville-centre et ceux de l'intercommunalité. Cette fusion, actée dans le cas de l'Agglomération d'Agen, est également en débat à la Ville de Sète depuis que le maire est devenu président de l'intercommunalité dont elle est la ville-centre, Thau Agglo. À ce propos, un répondant estime optimal au niveau du projet territorial que le maire de la ville-centre soit également le président de l'intercommunalité. Ces exemples amènent un répondant à décrire le cas de son intercommunalité où les couleurs politiques jouent sur la cohérence de l'action publique territoriale menée, et la distinction avec la cohérence des services techniques de ces mêmes communes. Les justifications déclarées de ces mesures trouvent leurs origines dans l'indispensable mutualisation financière du fait du désengagement de l'État et se concrétisent par une mutualisation des moyens et des ressources humaines. Selon les propos, ce processus est également un moyen de clarifier les compétences en matière de planification territoriale en les attribuant au palier intercommunal. En réalité, il s'agit d'accélérer la tendance actuelle de ces transferts tel qu'initiés par les règlements sur la réorganisation territoriale et les situations budgétaires. Plusieurs répondants estiment que le palier communal n'aura in fine que des compétences gestion des citoyens (état civil, enterrement). Mais certaines limites sont soulevées : un interlocuteur aborde la question de l'identité locale, plus forte dès lors qu'il s'agit d'une commune que d'une intercommunalité, tandis qu'un autre indique que les maires sont directement élus au suffrage universel, contrairement au président d'agglomération, dans lequel les électeurs peuvent ne pas se retrouver.

---

*Le président, maire de [la ville centre] pousse à fond pour qu'il y ait une mutualisation de ses services avec l'agglo. C'est un travail d'une commune avec l'agglo, on n'est pas dans le débat du transfert de compétence. Et puis il y a eu le Mr développement durable qui a été mutualisé, même transféré à l'agglo. Donc on a hérité du PCET [de la ville centre]. E30*

---

*On a 650 agents de la ville [centre], 350 à l'agglo. Le principe est de dire aujourd'hui on va être dans la difficulté financière qu'on a calculé et on a fait le choix de ne pas augmenter les impôts. Il faut donc réduire les dépenses et (...) le gros poste de dépense c'est les salaires. Donc prend les deux et on les met dans une même boutique. E64*

---

*Il y a une distribution de compétence qui n'est pas claire dans la tête des gens. Eux ils vont voir le maire pour tous les problèmes, logement, une compétence départementale, régionale etc., pour eux c'est la commune qui doit régler ça et il faut que ce soit clair ça. (...) Pour plaisanter, on disait il ne restera peut-être plus que l'État civil et le cimetière aux mairies. On plaisante mais ce n'est pas loin. E46*

---

**Figure 24.** Dires d'acteurs concernant la fusion entre la ville-centre et l'intercommunalité.

### L'utilisation du PLU comme vecteur de mise en œuvre

IPR : 1,8 [6 (3)]

**Point clé :** le PLU apparaît un outil favorisant la mise en œuvre de l'action publique territoriale en matière climatique.

Le PLU fait partie des outils de planification territoriale qui permettent de fixer des objectifs en cohérence avec l'action publique territoriale en matière climatique, voire de décliner des actions inscrites dans le PCET lorsque les deux sont articulés. Les répondants mentionnent que la révision d'un PLU permet d'introduire de nouveaux objectifs, des thématiques émergentes ou de prendre en considération de nouveaux enjeux. Les propos montrent que l'enjeu thématique se décline selon des objectifs en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou de transports via une approche territorialisée facilitée à l'échelle intercommunale, même si les PLU le sont à l'échelle communale. Ainsi, les propos citent l'intégration de toitures vertes, de trames vertes et bleues ou encore des espaces préservés sans que ces actions soient directement rattachées aux enjeux climatiques. Plusieurs interlocuteurs précisent toutefois que le PLU reste des



préconisations et du travail structurant d'ingénieurs. Sans aller totalement vers des PLU intercommunaux, plusieurs répondants rapportent que l'intercommunalité joue tout de même un rôle d'accompagnement aux communes pour l'élaboration de leur PLU compte tenu de leurs manques de ressources et d'expertise, ainsi que pour une meilleure adéquation de l'action publique territoriale.

*À la direction habitat aménagement, on est un groupe de chef de projet avec en charge un territoire. On a une approche territorialisée. (...) Notre rôle à l'échelle de la communauté urbaine, c'est d'intervenir au stade de la conception de projet et d'intervenir jusqu'à la mise en oeuvre, en sachant que la mise en oeuvre peut être confiée, pour l'aménagement, aux services techniques. (...) On veut un projet qui rentre dans les règlements communautaires etc. On fait intervenir une multitude de services, infrastructures, énergie, assainissement, collecte des déchets etc. Et tout un tas de services comme les services de l'habitat etc. La part de logement sociaux, les services fonciers, patrimoine etc. on essaye de n'oublier personne. E10*

*Ça émerge, pourquoi pas prendre en compte les espèces végétales dans l'aménagement urbain pour éviter les espèces allergisantes? On voudrait aussi travailler les toitures végétales. Pour le moment, on va le faire sur deux sites expérimentaux et l'idée est de travailler sur les atouts et bénéfices de la toiture végétale en termes de biodiversité et de bio surveillance de la qualité de l'air. Ça pourrait aussi peut-être entrer dans le PLU si on peut faire des préconisations au niveau de l'urbanisme. E16*

*La situation est un peu intermédiaire [avec un PLU intercommunal] car on a un dispositif de mise à disposition de l'agglomération au profit des communes, qui fait qu'on a des relations très étroites pour l'élaboration de leur PLU. Pour ces communes, sauf [la ville centre] qui a des services et une ingénierie importante, on est des services mis à disposition des élus de la commune, car ils ont peu de services. Ils ont l'urbanisme mais qui se limite au permis de construire. Pour ces communes, on consulte le bureau d'étude, monte le cahier des charges, assure le suivi de la procédure etc. On assure tout le package. E20*

**Figure 25.** Dires d'acteurs concernant l'utilisation du PLU comme vecteur de mise en oeuvre.

## Le PLU intercommunal

IPR : 1,5 [5 (3)]

**Point clé :** le PLU intercommunal, en émergence, devrait s'imposer compte tenu des difficultés en termes de ressources au niveau communal et du fait de sa pertinence dans la mise en oeuvre d'une action publique territoriale.

Seulement un cas d'étude de ceux analysés dans ce projet de recherche a mis en place un PLU à l'échelle intercommunal (PLUi). Les autres utilisent une voie intermédiaire, à savoir une aide au cas par cas de l'intercommunalité aux communes qui le souhaitent pour élaborer leur propre PLU et essayer de rendre l'action publique cohérente à l'échelle du territoire. Un répondant de du cas d'étude en question précise que dans la loi, les EPCI sont compétents en matière d'élaboration de PLU mais qu'en réalité, ce sont les communes qui les réalisent. Les propos mentionnent que la loi ALUR devrait permettre aux intercommunalités de récupérer la compétence d'élaborer les PLU en 2017, sauf si une minorité de communes membres représentant une minorité de la population s'y oppose. Ainsi, sans que cela soit clairement établie, plusieurs répondants se risquent à penser que les PLU intercommunaux devraient voir le jour d'ici quelques années. Le cas de l'Agglomération d'Agen qui a élaboré un des premiers PLU intercommunaux de France permet d'y voir les avantages et les difficultés. Tout d'abord, les interlocuteurs concernés mettent en avant la transversalité et la perspective avec laquelle le PLUi peut être élaboré, à savoir dans le cas présent, à travers une perspective mettant l'environnement au premier plan. Cet avantage permet de croiser les autres thématiques, de raisonner de manière globale à travers des espaces multifonctionnels et de les teinter de cet objectif environnemental. Ainsi, le PLUi devient davantage un document de pilotage du territoire qu'un simple document d'urbanisme. Selon les propos, les limites du PLUi résident dans l'opposition des communes, comme ce fut le cas à Cergy Agglomération. Pourtant, mêmes si ce sont les communes qui approuvent les actuels PLU, l'intercommunalité est le plus souvent aux manettes techniques de par leurs moyens et expertises. Un répondant précise que l'une des raisons de cette opposition réside dans le fait que la compétence urbanisme est historique et que son transfert à l'intercommunalité résonne comme une perte de contrôle du territoire.

*Les personnes de l'époque se sont dit soyons fous faisons un plan local d'urbanisme intercommunal durable. C'était engageant. On s'est mis à réfléchir de façon globale mais pas comme un document d'urbanisme mais comme un document de pilotage du territoire. Et c'est aussi les rencontres locales qui font ça. Rencontre entre les communes et aussi ils se sont dits qu'ils allaient rajouter un volet changement climatique. Je pense que c'est l'acte majeur de cette réflexion. E61*

*On a un plan local d'urbanisme qui est communautaire à l'heure d'aujourd'hui et non « ils résonnent pour leur commune ». Je me souviens de discussions où on disait il ne faut plus résonner à l'échelle communale, ces espaces multifonctionnels font partie de cette grande agglomération. (...) Il faut avoir une vision intégrée, une vision large pour tenir compte dans les projets du caractère inondable et en faire un atout. E14*

*On organisera un débat au sein de la collectivité voir si les communes sont favorables [au PLU]*



intercommunal] ou pas, sachant qu'on sait que certaines communes s'y opposeront, est-ce qu'elles seront suffisantes en nombre etc. on ne sait pas. Mais le travail qu'on va faire, c'est aussi pour rassurer les communes. Leur dire que dans les faits le comité d'agglo est aux manettes techniques pour élaborer le document d'urbanisme même si au final c'est la commune qui l'approuve. Demain si c'est le PU intercommunal ce sera aussi les mêmes services au pilotage de l'opération, le conseil communautaire approuvera sur avis favorable et une majorité qualifiée de la commune au sein du conseil communautaire pour approuver le PLU donc vous n'allez pas être privé de tout pouvoir ou droit de regard. Par contre ce sera une seule et même instruction du permis de construire. Un seul document et ce sera plus facile pour tout le monde, partenaire, promoteur, État etc. E20

**Figure 26.** Dires d'acteurs concernant l'utilisation du PLU intercommunal.

### L'absence de l'échelon régional

IPR : 1,2 [4 (3)]

### Point clé : l'échelon régional apparaît absent dans l'action publique territoriale en matière climatique menée au palier intercommunal.

Quelques répondants indiquent que des liens faibles existent entre leur collectivité et l'entité administrative régionale. Les propos mentionnent la distance géographique entre les structures de gouvernance et l'absence de mutualisation des politiques menées, notamment des PCET. La Région est citée comme organisme d'aide financière ou bien comme limite géographique cohérente concernant les collectivités ultramarines insulaires. En effet, pour ce dernier cas, plusieurs répondants mentionnent que l'échelle la plus appropriée est l'échelle régionale aussi bien en termes d'action publique que de cohérence territoriale, et ce malgré les différences locales qui peuvent subsister.

L'échelon régional est complètement transparent. Aucun pouvoir. C'est très géographique. La Haute-Savoie est très loin de Lyon, dans les esprits, dans les moyens de transport. E1

Quand on parle d'autosuffisance [énergétique] l'échelle appropriée serait la [Région]. (...) Vu son échelle il y aurait probablement des mutualisations à faire et qui conviendraient du coup à l'échelle régionale. E45

On a un Plan Climat régional qui se compose d'une couverture de Plan Climats territoriaux. Ça a toujours été présenté comme l'ambition de la Région. (...) Est-ce que le littoral doit s'arrêter à la frontière belge et à la frontière du département avec le Pas de calais? La thématique serait peut-être plus judicieusement portée si on allait du Nord des Pays Bas avec des côtes à géomorphologies similaires et descendre jusqu'au territoire du Pas de calais ou la géomorphologie des falaises commence. Avoir une gestion de la thématique par le bassin hydrographique. Chose qu'aujourd'hui sur la thématique de l'eau on a au pôle métropolitain. Ça pourrait être aussi au niveau d'une euro région. E8

**Figure 27.** Dires d'acteurs concernant l'échelon régional.

### La GEMAPI

IPR : 1,2 [4 (3)]

### Point clé : la GEMAPI dévolue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 aux EPCI à fiscalité propre inclut la gestion et la responsabilité de la défense contre les inondations et la mer, sans avoir de transfert financier ou de propriété.

La GEstion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI) est abordée par plusieurs répondants. En effet, cette loi qui définit les compétences en matière d'aménagement des cours d'eau inclut la défense contre les inondations et contre la mer, et doit être dévolue aux communes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, lesquelles peuvent transférer la compétence aux EPCI à fiscalité propre. Un répondant précise que les compétences transférées concernent la gestion et donc la responsabilité, sans qu'il y ait, selon les cas, transfert de propriété d'infrastructures (digues, aménagements hydrauliques), laissant entrevoir des difficultés pour trouver les fonds pour mener à bien la gestion dans le cas des collectivités ayant un risque de submersion marine ou continentale prononcé. Un autre répondant précise que les compétences transférées au palier intercommunal abondent tellement depuis ces dernières années qu'il commence à être difficile d'absorber tous les corolaires, notamment en termes de ressources humaines. Dans ce cas, la gestion des risques pourrait être amenée à être gérée par des syndicats mixtes afin de couvrir de plus amples territoires ou des territoires mieux délimités tels que les bassins versants.

Je ne crois pas qu'avec la GEMAPI qu'on doit récupérer en 2016 avec les interco, [la gestion des risques] n'est pas affiché dedans. Ça n'a pas l'air d'être prévu je ne suis pas complètement sûr, mais je ne l'ai pas vu ce truc. (...) La GEMAPI ça va probablement partir dans le giron d'un syndicat mixte qui couvre 2 interco car ce n'est pas rationnel à notre niveau de le gérer. E30



*Je n'en suis pas sûre qu'on soit prêt à une nouvelle prise de compétence. Pour l'instant on tend vers l'amélioration de ce qui existe. On va hériter des GEMAPI. Actuellement les communautés de communes et d'agglomérations urbaines prennent de plus en plus de compétences. E33*

*Dans la loi MAPAM qui est sortie en début d'année, il y a une compétence qui est la GEMAPI, gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Cette compétence à partir du premier janvier 2016 devient une compétence des communes. Les communes faisant partie d'une intercommunalité à fiscalité propre, transfèrent d'office cette compétence aux agglomérations. C'est-à-dire que la CUD demain, 1<sup>er</sup> janvier 2016, prend cette compétence. (...) Il n'y aura pas forcément transfert de propriété, c'est la gestion qui est transférée et c'est le gestionnaire qui est responsable. Les moyens, on les trouvera soit en prenant le financement ailleurs soit en levant cette nouvelle taxe. (...) Dans cette histoire c'est que ce n'est pas qu'une prise de compétence, c'est une prise de responsabilité. C'est-à-dire qu'avec cette prise de compétence GEMAPI, hier j'assistais à une réunion à Paris et les élus disaient, en gros c'est pour trouver un responsable de la gestion. Si la digue lâche, on ira chercher le maire ou le président de l'intercommunalité en disant mais qu'est-ce que vous avez fait ? Donc il y a un vrai désengagement de l'État car la digue des Alliés jusqu'à présent c'est une digue de l'État. Ils s'en débarrassent sans transfert financier derrière, ils la prennent en l'état et on a le PPRI derrière. E14*

**Figure 28.** Dires d'acteurs concernant la GEMAPI.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – *Limites du PCET*

### Le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques de la société civile<sup>93</sup>

IPR : 6,6 [11 (6)]

**Point clé :** un des obstacles à la mise en place d'actions réside dans le manque de sensibilisation de la société civile à la problématique et aux enjeux climatiques.

Le manque de sensibilisation aux enjeux climatiques de la part de la population est considéré par de nombreux répondants comme un obstacle à la réalisation d'opérations s'inscrivant dans l'action publique de leur collectivité. Les interlocuteurs observent une méconnaissance des enjeux climatiques et de leurs connexions avec d'autres enjeux, qu'ils soient d'ordre économiques ou sociaux. À titre d'exemple, certains répondants mentionnent une confusion dans les termes de développement durable et effet de serre, ou encore une incompréhension entre le bas prix du pétrole et sa raréfaction programmée. Les propos mentionnent qu'aux yeux de la population, les changements climatiques apparaissent comme un concept, ne sont pas une problématique prioritaire et sont principalement associés à une montée des températures. Plusieurs interlocuteurs rapportent que la priorité d'une partie de la population ne réside pas dans l'éveil aux enjeux climatiques, même lorsque le gain financier peut apparaître comme avec le recours aux énergies renouvelables. L'emploi, l'accès au logement ou encore l'acquisition de la voiture personnelle sont les priorités citées dans les propos. La difficulté de faire prendre conscience à la population des impacts de leurs propres actions, de leurs comportements et de leurs modes de consommation est soulignée par plusieurs répondants qui indiquent se sentir démunis pour trouver des stratégies de communication efficaces pour toucher le plus grand nombre. Quelques entretiens notent un gradient de sensibilisation : entre la population urbaine, périurbaine et celle située en dehors des pôles urbains, cette dernière étant davantage sensibilisée aux enjeux environnementaux.

*Nous, collectivité, oui, on le voit de plus en plus [le changement climatique], mais un usager lambda ne pense pas que ce soit un terme prioritaire. Lui ce qui l'intéresse c'est un emploi, une voiture, un logement. (...) Ils sont intéressés quand il y a un intérêt financier, par exemple les chauffés eau solaires. Même s'ils sont gagnants financièrement, ils n'adhèrent pas toujours à ces projets là. E44*

*Je pense que c'est toute la difficulté localement, faire prendre conscience aux gens de l'impact climatique de leur propres actions. On est comme tout le monde, on a des difficultés là-dessus. Comment dire au gens que se déplacer en voiture impacte le climat. E19*

*Il y a encore énormément de travail à faire, en particulier quand on parle du réchauffement climatique qui n'est pas encore très ancré dans les esprits. Les gens ne perçoivent pas derrière ce qui peut encore apparaître comme un concept. E30*

**Figure 29.** Dires d'acteurs concernant le manque de sensibilisation.

### L'opposition de terrain locale

IPR : 6,3 [9 (7)]

<sup>93</sup> Thématiques similaires : *L'effet générationnel*, IPR : 0,9 [3 (3)] ; *L'ancrage progressif du PCET dans la politique publique locale*, IPR : 30 [6 (5)].



## Point clé : certaines actions se heurtent à des oppositions locales fortes une fois arrivée l'étape d'opérationnalisation.

Il arrive que les actions inscrites dans le PCET ou les politiques territoriales rencontrent des oppositions frontales une fois arrivée l'étape d'opérationnalisation. Plusieurs répondants évoquent des tensions dès que la notion de propriété est mise en débat, quel que soit le risque climatique considéré, surtout auprès de propriétaires de longue date. La présence d'habitations dans les espaces territoriaux implique de grandes difficultés pour la réalisation d'aménagements envisagés et il est noté qu'une opposition forte arrive souvent à arrêter les projets du fait de la considération électorale. Les propos montrent des oppositions entre les projets envisagés par les collectivités dans le cadre d'une politique climatique, telle que la densification urbaine, le repli stratégique ou la mise en place d'éoliennes ou de vélos, et les aspirations de la population. En effet, les espaces de verdure, l'architecture immobilière ou la possibilité d'avoir sa propre piscine sont autant de considérations dans l'attractivité du territoire par la population, lesquelles peuvent rentrer en conflit avec une politique climatique ou énergétique. Or, l'attractivité du territoire reste une dimension à laquelle les élus restent fortement attachés du fait des revenus financiers qu'ils peuvent générer. Face à ce dilemme, plusieurs répondants pensent que la communication de la collectivité relative aux enjeux climatiques doit être mieux travaillée en termes d'argumentation et de visibilité pour convaincre des bienfaits des politiques menées en termes environnementaux.

*Sur la première phase on intervient sur une zone naturelle où il n'y a pas d'habitation en arrière. C'est la plus facile. Et puis il y a une zone habitée. Et dans cette zone le peu qu'on voulait faire, (...) ce n'est pas passé, les gens n'en veulent pas (...) qu'on y touche, car ils n'ont pas de conscience du risque. Ils disent qu'ils ont acheté en conscience du risque et qu'ils assument. E30*

*Dans la typologie de la population, entre les publics captifs de bonne composition, les réfractaires on ne les a pas. On a des gens qui ont éventuellement envie de faire et viennent chercher du conseil pour faire mieux. Ou on a ceux qui voudraient bien faire et reprochent à la collectivité les choses, eux sont un peu plus agressifs. (...) Mais au final même les râleurs le font. (...) Le fondement n'est pas trop contesté. (...) C'est plus la méconnaissance parfois. (...) L'hostilité est plus sur ce qu'on demande. E17*

*Les résultats des élections disent que les communes où ça a beaucoup construit, ça n'a pas payé. Ce n'est pas encore totalement admis. Les gens [viennent ici] pour avoir plus d'espace et de verdure donc il y a encore un travail là-dessus. On a mis cet aspect comme un facteur d'attractivité du territoire. (...) C'est une question de sensibilité architecturale aussi. En dehors des discours sur la densité, étalement urbain etc., c'est aussi une question d'architecture. Les gens voient arriver des immeubles. Peut-être un travail pour montrer qu'on peut avoir des choses qui s'insèrent dans l'environnement. E20*

Figure 30. Dires d'acteurs concernant l'opposition rencontrée sur le terrain.

### Le manque d'indicateurs et de suivi

IPR : 5,4 [9 (6)]

## Point clé : le manque d'indicateurs relatifs à certaines actions menées dans le cadre du PCET est un frein important pour la valorisation, le suivi et la mesure de son efficacité.

Parmi les difficultés rencontrées inhérentes au PCET, plusieurs répondants estiment que le manque d'indicateurs relatifs aux actions menées est un frein à leur succès. Cela est d'autant plus difficile lorsqu'il s'agit d'actions qualitatives ou difficilement mesurables, tel que le « développement de la nature en ville », « l'atteinte de 20% d'énergie renouvelable » ou « sensibiliser le jeune public » comme le citent certains interlocuteurs. La difficulté réside dans la recherche d'un indicateur permettant de rendre comptable une action et d'en estimer son avancée. Ultime difficulté, essayer de trouver des indicateurs convertibles en données financières, permettant de valoriser ou d'estimer le coût de l'action. Ces aspects demeurent importants aux yeux des interlocuteurs puisque les indicateurs représentent en fait la légitimité même de l'action, ce qui va lui permettre de continuer, de communiquer son avancée et de la défendre auprès des décideurs. Ainsi donc, plusieurs répondants mentionnent que le vrai défi reste le suivi des actions.

*Les autres actions effectivement on peut facilement mettre des indicateurs derrière, chiffrer, comptable etc. mais sur certaines questions c'est difficile. Développer la présence de la nature en ville, on sent que les collègues sont dans un processus mais on pourra jamais vraiment dire oui il y a de la nature en ville. Créer des jardins potagers je peux dire oui c'est fait. E2*

*Il y a des choses qui m'ont beaucoup agacé c'est que dans la démarche du Plan Climat, il y a des indicateurs et des objectifs et ce qui m'a beaucoup agacé c'était de trouver ces indicateurs. Atteindre 20% d'énergie renouvelable sur le territoire, je fais comment, je compte les panneaux photovoltaïque sur les toits ? E60*

*Quelle lisibilité ont les élus et les régions de la mise en œuvre ? Il n'y en a pas, on n'a pas d'indicateurs. Le PCET de l'agglomération, on ne pourra pas mettre en œuvre les actions si on ne peut pas*



*rendre compte de l'avancement des actions, pas à pas avec des indicateurs. Tous les ans il faut sortir une batterie d'indicateurs pertinents. En quoi les actions du PCET nous ont permis d'avancer etc. (...) Il faut qu'on ait quelque chose à communiquer, à retourner aux personnes qui ont défendu cette démarche et qui ont été impliquées. E30*

**Figure 31.** Dires d'acteurs concernant le manque d'indicateurs.

### Conflits d'usage des espaces

IPR : 4,0 [8 (5)]

**Point clé :** les réaménagements du territoire entraînent des conflits d'usage entre les différents acteurs en place. La maîtrise du foncier constitue une clé dans la bonne opérationnalisation de certaines actions.

Plusieurs répondants évoquent la difficulté avec le secteur agricole dans la gestion territoriale de leur collectivité. En effet, les projets envisagés qui s'inscrivent dans le cadre du PCET ou à travers les divers outils de planification territoriale, se heurtent aux intérêts d'acteurs agricoles avec lesquels il est souligné une difficile communication. Un répondant étaye ses propos à propos de ces conflits d'usages émergents à travers l'exemple d'une difficile conciliation entre une politique de gestion des risques d'inondation nécessitant des zones tampons afin d'épargner les aires urbaines avec le développement agricole sur ces mêmes zones. Un autre propos évoque la difficile cohabitation avec des politiques d'aménagement urbain qui accélère la déprise agricole.

*On a du travail à faire. L'objectif de cette mise en réseau [avec le secteur agricole] est important parce que notre marge de progrès est significative. Ce n'est pas d'évidence travailler ensemble, apprendre à travailler ensemble. E61*

*Un des scénarios envisagé dans la modélisation, c'est au niveau des quatre écluses, il y a un ouvrage fermé dans la modélisation, si vous l'ouvrez, vous n'inondez pas Dunkerque, vous inondez les terres agricoles qui sont derrière. Donc si le préfet doit prendre une décision. Qu'est-ce qu'il va faire, il va dire on va inonder le secteur agricole ? Mais par contre il faut mettre ce scénario sur la table et après aller discuter avec le secteur rural, les agriculteurs pour éviter d'aller faire des bêtises. E14*

*On avait prévu un pôle d'échange au terminus à Saint Benoît. C'est passé en commission départementale de compensation des espaces agricoles (CDCEA). C'est une commission qui donne un avis conforme et pas un simple avis. On avait fait plusieurs scénarios, plusieurs variantes. Ça n'a pas été validé à ce niveau là, (...) compétition avec les espaces agricoles. E44*

**Figure 32.** Dires d'acteurs concernant les conflits d'usage avec le secteur agricole.

Ces conflits d'usage révèlent l'importance du foncier, de sa maîtrise par les collectivités et de son prix, dans le succès des politiques d'aménagement du territoire. Quelques propos témoignent que la politique foncière des collectivités varie selon les cas, mais reste une réelle difficulté de par les contraintes budgétaires, le prix des terrains ou la mainmise d'acteurs privés. La question de la propriété foncière, communale, intercommunale ou cessible entre les deux, reste également une donnée à prendre en considération.

*On se rend compte que les collectivités ont des contraintes budgétaires et un foncier de plus en plus cher. On n'a pas de maîtrise foncière et notre politique foncière n'est pas avant-gardiste, on ne voit pas à long terme. C'est très cher pour l'habitat social. (...) On a une EPFL (établissement public foncier local), c'est comme une banque pour les communes. Si on ne passe pas par ce biais là on ne maîtrise pas notre urbanisation. On a des promoteurs qui sont là pour faire des plus-values etc., et on se retrouve avec des communes dotoirs. Elles se rendent compte mais elles disent on n'a pas les moyens de privilégier le foncier. Si c'est un foncier privé il fait ce qu'il veut. Même si la commune a droit de préemption, si elle n'a pas l'argent, ça part. E63*

*Aujourd'hui c'est essentiellement le privé qui a la main mise sur le foncier. E47*

*Les projets qui arrivent sont souvent très ambitieux. [L'intercommunalité] doit fournir gratuitement du foncier pour que ces activités se mettent en place et ne le fait pas, par manque d'espace et par manque de volonté. (...) Les communes ont beaucoup de fonciers mais elles ne le donnent pas. Il y a beaucoup de méfiance vis-à-vis des assos. E50*

**Figure 33.** Dires d'acteurs concernant la problématique du foncier.

### Relations avec le secteur privé

IPR : 2,4 [6 (4)]

**Point clé :** le secteur privé constitue un acteur du territoire important mais difficilement abordable et influençable lorsqu'il s'agit de collaborations dans le cadre de mise en place d'actions du PCET.



Plusieurs propos rapportent que les obstacles sont davantage fréquents avec les acteurs issus du secteur privé. Tout d'abord, il est évoqué que la finance publique locale ne peut réellement agir sur le secteur, contrairement au secteur associatif par exemple. Les communautés professionnelles restent en dehors du spectre d'action des politiques menées à l'échelle de la collectivité, tel que le PCET. De ce fait, la marge de manœuvre pouvant infléchir les orientations du secteur privé vers une adéquation avec les politiques publiques locales semble mince. Les répondants notent également une faible influence des collectivités sur les grands groupes privés ou sur leur directeur, dont seule la sensibilité propre peut être un allié à une collaboration à la mise en place d'actions dans les entreprises ciblées. Les interlocuteurs mentionnent que les aspects règlementaires aident à influencer le secteur privé à mettre en place des actions. Ils évoquent également la déstructuration de certaines filières comme obstacle, laquelle ne favorise pas la communication ou la mise en place d'outils de sensibilisation aux enjeux climatiques, tout comme la multiplication des intermédiaires. L'intérêt collectif se heurte au secteur privé et à l'importance que possède l'argument économique dans ce milieu, face à la sensibilisation aux enjeux climatiques.

---

*Mais là où on arrive sur des thématiques de communautés professionnelles où le public n'a pas les leviers d'actions, financiers, pour aider la structure dans la rénovation de son travail au quotidien, pour intégrer les principes du Plan Climat, on arrive aux limites. E8*

---

*[les fournisseurs d'énergie], ce sont des partenaires financiers et ils font aussi un accompagnement technique. [Les changements climatiques], c'est un thème plus large de transition énergétique. (...) La priorité dépend de l'organisme en question et l'aspect réglementaire joue effectivement. Les centrales [électrique] coutent de l'argent en termes d'exploitation et de maintien aussi. Mais dans le concret on est encore trop dans la philosophie, la théorie, je ne vois pas les choses avancer. [Ça reste de] la communication. E57*

---

*L'éco construction on est sur une filière pas du tout structurée. Notre objectif est de sensibiliser les acteurs pour favoriser la mise en place d'un réseau d'entreprises et d'acteurs spécialisés. Car aujourd'hui ce n'est pas une démarche spontanée de la part des acteurs du bâtiment. Jusqu'à maintenant ce sont des démarches coercitives mais maintenant les gens le feraient, pas forcément, car il y a cette préoccupation énergétique, on essaiera d'utiliser des climatiseurs qui consomment moins, mais il y a énormément à faire dans cette filière. E59*

---

**Figure 34.** Dires d'acteurs concernant les relations avec le secteur privé.

### Les enjeux de mobilité<sup>94</sup>

IPR : 1,8 [6 (3)] – *Corrélation avec les collectivités ultramarines*

**Point clé :** les enjeux de mobilité constituent une caractéristique importante dans la mise en place des PCET.

Les propos issus de personnes interrogées de collectivités ultramarines se distinguent par la mise en relief de l'importance de la place de l'automobile individuelle dans la population, mettant en difficulté les politiques de transports collectifs ou d'aménagement du territoire. La représentation symbolique de la voiture, signe extérieur de richesse, de réussite et de valorisation sociale, est évoquée dans les propos comme un obstacle fort face aux diverses propositions de diversification des modes de déplacements. La mise en place d'infrastructures de transport collectif ou de modes de transport doux se heurte à des oppositions en lien avec ces notions, ainsi qu'à des contraintes géographiques et climatiques tels que le relief, la météo changeante ou les fortes chaleurs.

---

*On voulait mettre des pédibus en place. Mais [ici], la voiture est signe de richesse. L'opération consistait à diversifier les modes de déplacements et de désengorger certaines zones. On avait pensé donc faire intervenir les parents d'élèves pour la partie pédibus et la principale barrière qu'on a rencontré c'est justement les associations de parents d'élèves. Après il y a eu d'autres barrières au niveau des assurances. E39*

---

*[Il y a] une grosse contrainte par rapport au foncier. Au moment où on fait les travaux, les commerçants ne sont pas contents non plus. Ils ont une mauvaise expérience à l'échelle de l'île sur Saint Denis. Quand ils ont mis en place les travaux TCSP une grande partie des commerces ont été fermés. Donc ils ont une mauvaise expérience. E44*

---

*Il y a l'effet culturel qui fait que dans l'imaginaire des gens on a fait qu'avoir une voiture était une manière de dire : « je suis dans une société évoluée ». C'était une réussite, ça persiste. E53*

---

**Figure 35.** Dires d'acteurs concernant les enjeux liés à la mobilité.

### L'effet générationnel

IPR : 0,9 [3 (3)]

<sup>94</sup> Thématique similaire : *Mobilité, transports et PCET.*



**Point clé :** il existe une différence en termes de sensibilisation aux enjeux climatiques entre les générations qui se traduit aussi bien en termes de compréhension que de modes de vie.

Parmi les raisons évoquées concernant le manque de sensibilisation de la population aux enjeux climatiques et de développement durable, quelques répondants mettent en avant les différences générationnelles. Ainsi, un répondant parle du décalage entre une population jeune et une population à la retraite de sa collectivité au niveau de l'importance des enjeux perçus à l'échelle locale. Un interlocuteur témoigne du manque de sensibilisation accru chez les jeunes générations tandis qu'un dernier cite les évolutions en termes de dynamiques, d'objectifs de vie ou simplement, de déplacement. Sur ce point, les collectivités ultramarines sont particulièrement touchées par un déplacement de plus en plus important des jeunes générations vers d'autres latitudes, au delà des limites géographiques insulaires devenues trop restreintes, aussi bien pour le tourisme que pour de nouvelles vies.

*Deux choses se sont passées. Ces gens là ont vieillis ils sont à la retraite et ils portent le milieu associatif. Ils sont un peu voir beaucoup utopistes et en décalage par rapport à l'ensemble des habitants et puis les jeunes ne sont pas forcément attachés plus que ça à ce genre de chose. E23*

*Les enfants, on le verra dans plusieurs années. Les 25-30 ans sont ceux qui pratiquent le moins de gestes. On dit que les enfants sont prescripteurs mais on fait plutôt, comme nos parents que l'inverse, en général. E41*

*En même temps que vous êtes sur une île, les technologies évoluent. Donc les gens ce n'est pas tant se déplacer [localement], les gens sont dans une dynamique de sortir de l'île, ils ont dépassé ce besoin primaire de se déplacer sur l'île. Il faut regarder les jeunes. Les jeunes ils ne veulent pas se déplacer [localement], ils veulent aller ailleurs, on n'est plus à l'échelle de la voiture parce qu'il y a cette évolution technologique. Les gens ont besoin de cette ouverture sur l'extérieur. E53*

**Figure 36.** Dires d'acteurs concernant les différences générationnelles.

### Autres obstacles cités

**Point clé :** les acteurs externes à la collectivité peuvent présenter divers obstacles en lien avec leur propre interprétation des problématiques, leurs rigueurs ou encore leur dynamique d'action.

Parmi les acteurs locaux externes aux collectivités avec lesquels il est difficile d'interagir au moment de la mise en place du PCET, quelques répondants citent les Architectes du Bâtiment de France et leur rigueur réglementaire, la fiabilité du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) du fait de leur recommandation bénévole ou encore le cloisonnement administratif de diverses associations ou de l'Éducation Nationale, sujet à une communication difficile. Le manque de relais de terrain et de maîtres d'œuvres est souligné par un répondant comme étant une limite au moment de l'opérationnalisation de certaines actions. Un interlocuteur pointe le décalage entre les discours des collectivités et la société civile, surtout lorsque cette dernière est guidée par des individus à la forte sensibilité environnementale. Les délais ainsi que l'attente envers un acteur en particulier, qu'il soit inscrit dans une collaboration active ou pas, sont cités comme pouvant nuire à la mise en place d'actions. Deux répondants indiquent que les épisodes météorologiques à court terme jouent sur les comportements des acteurs territoriaux ou de la population. Enfin, plusieurs interlocuteurs mettent en avant la conciliation parfois difficile entre les enjeux climatiques ou environnementaux et les enjeux économiques, lesquels sont prioritaires ou non selon les acteurs impliqués.

*[Les ABF] viennent batailler sur des parcelles précises. Et des fois ça manque d'objectivité. Ces documents ont été fait dans les années 80-90 mais avec l'évolution de l'urbanisme on est complètement en contradiction. Toiture végétalisée on ne peut pas. Il y a des règles qui bloquent les projets. (...) Dès qu'on a un projet de zone à urbaniser on essaye d'intervenir en amont avec le CAUE pour faire des propositions, mais c'est difficile car ils ne sont pas obligés de le faire. E63*

*C'est très dépendant de la météo. Si on a eu un hiver doux on a trois fois moins de personnes qui viennent pour se faire payer des factures d'énergie, comme par hasard vous avez oublié la question et l'année suivante l'hiver est dur et les gens débarquent au mois de novembre. E2*

*Il faut voir comment mobiliser ces gens là [écologistes] qui sont très engagés. Voir comment suivre avec eux des actions concrètes pour ensuite mieux communiquer au près des personnes plus sceptiques. E45*

**Figure 37.** Dires d'acteurs concernant divers obstacles à l'action.



## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – Adéquation avec les politiques publiques existantes

### Le PCET en lien avec les autres politiques menées à l'échelle territoriale

IPR : 5,4 [9 (6)]

**Point clé :** les outils de planification et d'intervention sur l'aménagement du territoire comportent des actions en lien avec les enjeux climatiques.

Les entretiens montrent l'existence de liens forts entre des actions portant sur les enjeux climatiques et les outils d'intervention sur l'aménagement du territoire. Ainsi, le PLU, le PLH ou encore le SCOT sont cités par plusieurs répondants comme des politiques qui intègrent des actions en lien avec les enjeux climatiques, à la fois à travers des actions de transformation du territoire via de nouvelles pratiques, telles que l'intégration accrue de végétalisation, une voirie à éclairage public efficient ou à des nouvelles canalisations, et à travers l'intégration de nouveaux repères, telles que l'augmentation de la côte NGF (Nivellement général de France), afin de tenir compte des inondations futures potentielles ou des risques de submersion. Quelques entretiens précisent qu'étant donné que le PCET doit rentrer en cohérence avec le SRCAE, ce dernier peut permettre au PCET d'intégrer plusieurs éléments concernant les enjeux climatiques et les risques associés. Peu de propos discutent d'une réelle adéquation entre le PCET et les politiques de développement économique, bien que la préoccupation environnementale soit prise en compte à travers la notion de durabilité. Dans le cas d'une collectivité communale analysée, ayant les compétences en termes de politique du risque, à travers le Plan Communal de Sauvegarde et le DICRIM, un répondant décrit les relations entre la thématique climatique et les risques qui lui sont associés tels que les événements climatiques extrêmes ou les nouvelles pathologies. Enfin, deux répondants d'une collectivité analysée mentionnent les liens entre le PCET et le développement d'actions portant sur le volet agriculture afin de favoriser l'approvisionnement local, les circuits courts et la réduction des transports qui y sont associés. Ces actions nécessitent donc un lien avec les acteurs et les espaces agricoles.

---

*Le PCS je suis obligée de le remettre à jour car il y a un annuaire de crise, les gens changent. Alors que le DICRIM est plutôt un document général qui n'a pas vocation à être revue, à part apparition d'un nouveau risque. (...) Le changement climatique a forcément une influence sur les risques. Notre risque principal est le séisme qui n'a rien à voir avec le climat pour le coup. Grand froid, canicule etc. En sachant que le PCET c'est plus une action à long terme. Là on fait du préventif aussi, c'est un dispositif d'urgence. C'est un guide. L'avantage avec le PCET c'est qu'on peut anticiper, il faut prévoir. Le PCS devrait aussi anticiper. (...) Tout ça était une obligation réglementaire. Avant on n'avait pas de PCS quand il y a eu le séisme mais on savait faire quand même. E4*

---

*On commence à travailler tout ce qui est agriculture périurbaine. Pour la première fois des élus ont dit que certains espaces ne seraient jamais urbanisés. Les agriculteurs ont été expropriés de leur terre mais ils peuvent tous continuer d'y travailler sauf que c'est des baux précaires annuels. En 2011 on a noté sur la carte les zones qui resteront agricoles. Donc maintenant il faut voir le deal qu'on fait avec les agriculteurs, est-ce qu'on leur revend les terres? Qu'est-ce qu'on fait avec? (...) Ça peut favoriser les circuits courts etc. En 2011 on a fait un bon diagnostic, il faut maintenant enclencher la suite avec l'énergie. E18*

---

*Le PCET a plus de liens avec le service habitat puisque on est en pleine révision de notre PLH où apparaît la précarité énergétique. On est aussi en révision du SCOT et on fait intégrer les données du PCET dans le SCOT donc c'est notre travail actuellement. Avec le service transport aussi. On a un PDU, on est en train de faire un PDA et il y a des actions qui ne sont ni prises en compte par l'un, ni par l'autre et du coup on vient là en relais. (...) Nos élus dans le PLU, la DDT, leur impose la prise en compte du changement climatique avec la cote NGF qui augmente et ça ne les arrange pas. Nous notre SCOT, on a une partie dans la révision, sur le schéma mise en valeur de la mer, avec la prise en compte du risque inondation. E33*

---

**Figure 38.** Dires d'acteurs concernant la cohérence du PCET avec les autres politiques.

### PCET et aspects sociaux

IPR : 4,8 [8 (6)]

**Point clé :** certaines actions inscrites dans les PCET convergent avec des préoccupations sociales locales notamment en termes de précarité énergétique, d'habitat et de bien-être collectif ou encore de santé publique.

Concernant les dimensions sociales en lien avec des actions inscrites dans le PCET, plusieurs personnes interrogées renseignent sur le fait qu'elles peuvent être abordés dans des clauses obligatoires associées aux projets de développement immobilier et d'aménagement urbain. Quelques collectivités ont également souhaité associer la population dans les processus d'aménagement et de construction des quartiers autour



de la notion du vivre ensemble. D'autres répondants de collectivités ultramarines soulignent davantage que les difficultés sociales actuelles demeurent un élément central dans l'élaboration des politiques de planification territoriale. Dans ce cas, il est estimé que les liens avec les actions relatives au PCET sont plus difficiles à tisser, bien que les notions environnementales fassent intégralement parties des conditions de bien-être des populations. Ainsi, en agissant sur la réduction énergétique des ménages, les gains touchent à la fois à la marge de manœuvre financière, à l'habitat et au bien-être collectif. La santé est également citée parmi les gains sociaux d'une politique climatique intégrant le développement social, tout comme la mise en place de jardins partagés. Toutefois, un répondant précise que les compétences intercommunales sont limitées concernant les aspects sociaux, l'échelon communal étant plus à même de développer des actions de cet ordre. Enfin, il est également précisé que le temps est une notion nécessaire pour mobiliser la population et l'intégrer à des projets collectifs.

---

*Pour le Plan Climat, on prend beaucoup une entrée particulier, citoyen qui est la même un peu partout. On finira peut-être par avoir des difficultés, on commence à se mettre en lien avec le service urbanisme et la disparité est grande dans les communes. Mais au travers de documents on arrivera à identifier une densité et à s'adapter. E34*

---

*Souvent on aborde Agenda 21 et PCET par l'aspect environnemental mais il ne faut pas oublier les deux autres piliers, le social et l'économie. Quand on commence à parler de précarité énergétique on est à la fois sur le côté économique et sur le côté social. Donc quand on aborde les choses de cette manière là les gens y sont plus sensibles. Si on baisse la consommation énergétique, on va agir sur le climat mais aussi sur leur portefeuille et sur les relations sociales, on donne de l'impact à la démarche. E19*

---

*Aujourd'hui, là où il y a le moins de liens [avec le PCET] c'est le développement économique et social. Ce sont des compétences plus dures à toucher. E52*

---

**Figure 39.** Dires d'acteurs concernant les liens entre le PCET et les aspects sociaux.

### La gouvernance énergétique comme perspective intégratrice territoriale

IPR : 1,6 [4 (4)]

**Point clé :** une action publique territoriale axée sur une gouvernance énergétique peut s'avérer être une perspective intégratrice pertinente entre les dimensions sociales, économiques et climatiques.

Plusieurs répondants mentionnent que les liens entre les actions inscrites dans le PCET et les autres politiques territoriales passent avant tout par la perspective de la problématique énergétique. En effet, les entretiens estiment que le thème de l'énergie permet d'intégrer et de rassembler à la fois les dimensions sociales, à travers la précarité énergétique ou la rénovation des bâtiments, le volet économique, à travers les économies réalisées par le développement de l'efficacité énergétique, ainsi que les enjeux climatiques, à travers les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, le développement d'énergies renouvelables ou les modifications de comportements et de pratiques. Ainsi, les propos soulèvent l'idée d'une gouvernance énergie à l'échelle territoriale comme principe intégrateur des différences politiques mises en place.

---

*On a quand même intégré quelque chose sur la précarité énergétique. Le fait qu'il y ait pas mal de population assez paupérisée, de bâtiments à rénover et beaucoup d'habitants trouvent trop cher leur facture énergétique : + de 10% de leur salaire passe en facture énergétique. E31*

---

*La question de l'énergie est rentrée dans les têtes. On sent bien qu'il faut qu'on en parle. (...) Par contre je crois que dans la plupart des collectivités on est encore marqué par une espèce de monoculture politique et monoculture technique. Les deux se renforcent et fonctionnent en boucle. (...) On est encore dans les 30 glorieuses : énergies abondantes, pas chères. Pas de demande politiques de sobriété, de réfléchir à tout ça etc. (...) Si on ne se met pas en situation de veille technologique, on n'est jamais mis en alerte sur les marges de manœuvre, sur les enjeux qui existent. E21*

---

*On s'occupe de l'encadrement de l'espace info énergie et des questions d'énergies renouvelables, de la consommation d'énergie de la collectivité, du potentiel éolien etc. Le climat fait aussi partie de tout cela. On accompagne aussi les chefs de projets sur des sujets qui ont une incidence sur la consommation d'énergie. E57*

---

**Figure 40.** Dires d'acteurs concernant les liens entre le PCET avec la politique énergétique.

### Développement durable et enjeux climatiques

IPR : 0

**Point clé :** la thématique climatique, via le PCET, et celle du développement durable, via l'Agenda21, comportent de nombreux aspects convergents.



Les entretiens qui relatent les relations entre le PCET et l'Agenda21 proviennent essentiellement de la collectivité analysée qui a fait le choix d'intégrer le volet climat à sa politique de développement durable. Ainsi, la réduction de l'empreinte carbone se réalise dans toutes sortes d'actions parmi lesquelles plusieurs exigent des modifications de comportement que cela soit de la part des populations ou des agents de la collectivité. Dans ce cadre, la thématique climatique s'insère dans le thème du développement durable puis se décline dans les diverses activités menées au niveau du territoire. Un répondant mentionne que la politique souhaitée a pour objectif notamment d'amener les responsables des activités à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour intégrer la dimension climatique. En dehors de cette collectivité, les liens entre les deux politiques ne sont pas mentionnés outre-mesure.

*Notre démarche était novatrice à l'époque puisqu'on a adapté notre démarche sur le plan pluriannuel d'investissement, le PPI, sur les politiques publiques clairement identifiées au niveau de l'agglomération et au budget. C'est-à-dire qu'on a fait en sorte que tout le monde fasse du développement durable. E19*

*[La problématique climatique], c'est saupoudré un peu partout. L'idée est d'avoir une politique d'efficacité, que ce soit dans les zones d'intensification urbaine, une particularité de [l'intercommunalité], une bonne desserte pour les transports en commun, utiliser ces polarités qui centralisent les équipements etc., pour réduire les déplacements des personnes et réduire l'empreinte carbone de chacun. On a un réseau de circulation douce et piétonnière donc on a des parts modales de marche à pied et de vélo satisfaisant. E20*

*L'expertise développement durable est reconnue par l'agglomération, on travaille là-dessus mais après c'était reconnu au niveau des différentes municipalités. Ce qui est intéressant c'est que l'intégration va assez loin, dans chaque service on a un référent développement durable nommé par son directeur. Il nous tient au courant des actions dans l'Agenda 21. Au fur et à mesure ça s'insère dans l'activité. Dans chaque politique publique on montre qu'il y a une partie développement durable. Dans l'activité des services, sur les notes de bureau il y a un paragraphe spécifique développement durable. On oblige les services à s'interroger sur ce qui se fait en matière de développement durable. L'objectif est de se référer à une action où à un objectif particulier. E18*

**Figure 41.** Dires d'acteurs concernant les liens entre le PCET et le développement durable.

## Mobilité, transports et PCET

IPR : 0

**Point clé :** en visant l'amélioration du cadre de vie collectif, toute action réduisant les déplacements, favorisant ceux à caractère collectif ou non polluant répond aux enjeux climatiques.

En détaillant le contenu du PCET, plusieurs répondants, notamment de collectivités ultramarines du fait de l'enjeu que représente le secteur du transport sur leur territoire, s'attardent sur des actions touchant aux questions de mobilité, lesquelles s'inscrivent également dans le cadre du Plan de déplacement urbain (PDU). Dans ce cadre, un répondant estime que l'objectif du PCET réside avant tout dans l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population. Ainsi, selon les répondants, toutes actions réduisant les déplacements ou favorisant ceux à caractère collectif ou non polluant répondent aux enjeux climatiques à la fois à travers la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les modifications de comportement des usagers. À ce niveau, la compétence transports étant dévolue aux intercommunalités, une politique ambitieuse de mobilité peut devenir un des axes forts de la gouvernance territoriale. Toutefois, un entretien dénonce les possibles incohérences entre les politiques menées, en citant les conséquences négatives sur le budget de la collectivité du succès du développement du transport en commun lorsque les recettes intercommunales sont basées sur les achats de carburant de véhicules particuliers.

*Pour le moment [L'élaboration du PDU] se passe bien, ça fonctionne bien au niveau des services et des élus. Quand il y a un frein, on repart sur de bonnes bases etc. On souhaite qu'il soit réalisable. On ne veut pas un document avec beaucoup de projets qu'on ne pourra pas financer. (...) Tous nos projets qui ont un impact sur le Plan Climat sont une entrée. Après, on a des études qu'on mène sur le plan de déplacement urbain qui vise à inciter une utilisation plus rationnelle des transports collectifs, de la voiture etc. E44*

*Actuellement il y a une révision du PDU. Ensemble nous avons travaillé sur la mise en place d'une étude sur les modes de déplacements actifs. Les questions d'aménagements intègrent que les transports en communs passent au milieu des zones d'activité etc. C'est dans le cadre du Plan Climat. (...) Tout ce qui est impact pour moi c'est diminuer les déplacements, répondre à des enjeux, tout ce qui est la définition de l'objectif vrai du Plan Climat c'est à dire améliorer le cadre de vie et les conditions de vie des particuliers. E52*

*[Les transports], c'est l'axe fort de développement de la [collectivité] depuis le début. (...) Il y avait tous les aspects environnementaux à travers le PDU et la compétence transport. À l'époque le mot d'ordre c'était la réduction de l'utilisation de la voiture avec les problèmes de CO2 etc. Je pense qu'on y est parvenu en partie puisqu'il y a une montée de l'utilisation des transports en commun. (...) Le contre coup c'est que nous percevons une recette qui est le versement transport, taxe payée par toutes les entreprises de plus de neuf salariés et c'est une contribution à l'achat de chaque litre d'essence. Mais*




---

*comme les transports en commun ont augmenté cette taxe a diminué, c'était normal il fallait s'y attendre. E53*

---

**Figure 42.** Dires d'acteurs concernant les liens entre le PCET et la mobilité.

### Cohérence du PCET avec l'action publique territoriale

IPR : 0

**Point clé :** la cohérence du PCET avec les politiques sectorielles constitue une condition essentielle dans l'objectif d'une optimisation de l'action publique territoriale en matière climatique.

Du fait du caractère obligatoire du PCET, la recherche s'est penchée sur les modalités d'adéquation du PCET avec les autres politiques territoriales ou sectorielles en place, aussi bien celles relatives à l'aménagement du territoire que les politiques d'ordre sociale, économique ou environnementale. Quelques répondants mentionnent que la cohérence du PCET avec les autres politiques reste un défi, bien qu'il est précisé que la thématique climatique peut facilement s'insérer dans les autres documents du fait de nombreux liens existant entre les problématiques. Un interlocuteur précise qu'une perspective de travail qui passe par les changements climatiques permet de rejoindre les problématiques énergétiques, de mobilité, d'aménagement de l'espace public ou encore celles reliées aux trames vertes et bleues, ce que permet les différents outils de planification existants.

---

*[La cohérence entre le PCET et les autres plans], c'est un défi. Le Plan Climat, on n'a pas encore trop de difficulté [car] ce sont des enjeux forts. E34*

---

*J'ai ciblé des services comme le SIG, le développement éco, l'habitat, le transport et idéalement le service environnement en tant qu'experts mais pas comme une porte d'entrée, plus pour être au-dessus et dire attention à ça ou ça. Après, il y a des liens avec le PCET et autre document, on peut aller plus loin, mais l'idée c'est de ne pas le contredire par contre. E36*

---

*On est dans un processus. Notre existence a deux ans, officiellement. Deux ans et une dynamique qui est lancée. On est interpellé sur des problématiques espace public. Nous, on arrive avec une approche comment l'espace public peut intégrer la trame verte et bleue en ville? Comment l'espace public peut intégrer la problématique de mobilité douce, donc on rejoint là le Plan Climat. Comment les espaces publics peuvent intégrer des espaces de rétention d'eau dans des problématiques d'inondation ? (...) Notre fil rouge ce n'est pas le risque mais le volet environnement au sens beaucoup plus large. Dans ce volet environnement, on travaille sur le PLU communautaire qu'on va décliner en habitats et déplacements, il prendra en compte les problématiques de réduction des gaz à effet de serre sur la partie Plan Climat mais il prendra aussi en compte les risques technologiques et inondations et les choses qui resteront sur le volet volontaire, sa déclinaison en termes de qualité de l'air et de bruit. Le fil rouge c'est donc bien les notions environnementales et pas le Plan Climat en tant que tel. E9*

---

**Figure 43.** Dires d'acteurs concernant la cohérence du PCET avec les autres politiques territoriales.

### La spécificité insulaire

Dans cet ordre d'esprit, les entretiens menés auprès des collectivités ultramarines font ressortir que la spécificité insulaire n'est pas assez prise en compte dans les politiques publiques territoriales menées. Plusieurs répondants indiquent un décalage entre ces spécificités et le canevas de certaines politiques à élaborer. Les propos recueillis montrent que ces particularités physiques se cumulent à des spécificités bioclimatiques de par leur localisation sous des latitudes tropicales, où les aléas climatiques demeurent plus intenses en comparaison avec des latitudes plus élevées telles qu'en France continentale. Plusieurs interlocuteurs de ces collectivités mentionnent que les populations des territoires ultramarins ont une sensibilité plus grande à l'existence de risques liés à la montée des eaux, à des événements climatiques extrêmes ou à l'évolution des ressources naturelles du fait des délimitations géographiques insulaires claires. Ajouté à cela, la présence de dangers immédiats en lien avec la présence de volcans, de la saison cyclonique ou de zones sismiques est citée afin de justifier ce niveau de sensibilité. Face à cette situation biogéographique, plusieurs répondants estiment que les changements climatiques ne sont pas perçus de la même manière que sur d'autres territoires plus tempérés. Les propos mettent l'accent sur le fait que la dimension climatique est davantage ancrée dans le paysage cognitif et dans le savoir-être des populations des territoires ultramarins du fait de la présence fréquente d'événements climatiques violents tels que les cyclones, la forte variabilité climatique ou les épisodes de chaleur. Les répondants estiment que du fait de l'ensemble de ces éléments, les modifications dans la variabilité climatiques locale dues aux changements climatiques ne sont pas perçues comme des problématiques essentielles par les élus, les gestionnaires et la population. Ainsi, quelques interlocuteurs jugent que la perception des impacts potentiels des changements climatiques est faible et se cantonne à la théorie ou bien se matérialise dans l'imaginaire par le biais de discours catastrophiques. Dès lors, aux yeux de la population ultramarine, s'adapter aux changements



climatiques ne prend pas le même sens que dans d'autres territoires et semble être perçu comme une thématique secondaire, d'importance moindre en regard à d'autres enjeux.

*On est sur une île, on a peut-être, plus que d'autres, conscience de la montée des eaux, l'augmentation des cyclones, de la sécheresse, la disparition des ressources est peut être encore plus marquée pour nous, îliens. On est sur une île volcanique, chaque année on est soumis aux tremblements de terre, oui le climat est dur. (...) L'aléa climatique est incontournable et il fait la vie de plusieurs activités économiques dont les activités agricoles. (...) Ce n'est même plus un aléa. On sait que chaque année on aura un cyclone, une tempête tropicale qui va passer. E59*

*Quand je suis arrivé [le diagnostic de vulnérabilités] était déjà lancé mais je ne pense pas qu'il y ait un choix délibéré pour le pousser de côté. Avec les risques qu'on connaît sous les tropiques c'est déjà intégré quelque part. La culture de l'impact du changement on l'a mais comme on est prêt maintenant à aller plus loin, il nous faut maintenant des mesures plus fortes notamment dans l'aménagement. (...) [Le tsunami de 2004], j'en ai moins entendu parlé car c'est pas la même échelle est on est habitué à ça. Quand on voit la mousson en Asie nous aussi on connaît ça, ça nous impressionne pas vraiment du coup. E58*

*On est dans une île de microclimat, on passe de l'été à l'automne et c'est tout. Vous êtes dans l'Est, sous le vent, les plantes poussent, poussent, poussent. On n'a pas ce froid d'hiver qui va figer tout. On n'a pas le temps ça repousse automatiquement. E42*

**Figure 44.** Dires d'acteurs concernant les spécificités territoriales des collectivités ultramarines.

## Les outils d'opérationnalisation de l'adaptation – *Teneur des actions*

### La teneur générale des PCET

IPR : 3,0 [6 (5)]

**Point clé :** la variabilité des actions inscrites dans les PCET analysés est large et comporte aussi bien des aspects de gestion de risques que de sensibilisation ou d'aménagement du territoire, diminuant leur lisibilité.

Les PCET des collectivités analysées dans ce projet de recherche comportent différentes actions qui leur sont propres tout comme l'a été leur élaboration. Plusieurs répondants donnent différentes informations sur la teneur des actions priorisées dans le PCET de leur collectivité. Un interlocuteur note qu'une des difficultés dans l'élaboration du PCET réside dans le risque de l'obsolescence des actions proposées une fois arrivée l'étape de leur mise en œuvre. Un autre entretien souligne que la manière de présenter les actions varie selon qu'elles soient inscrites dans le cadre du PCET ou non, soulignant par là la différence de communication et des objectifs affichés dès lors que les enjeux climatiques sont priorisés. Plusieurs propos précisent que dans leur PCET, certaines actions sont consacrées à la sensibilisation aux enjeux climatiques, aussi bien aux enfants, à la population qu'aux agents internes à la collectivité. Un répondant estime par ailleurs que la place de la sensibilisation est trop grande et que le PCET s'apparente par moment à un document regroupant pêle-mêle toutes sortes d'actions. D'autres propos renseignent sur la teneur particulièrement locale de certaines actions, permettant d'être spécifiques au PCET.

Thème abordé : Sensibilisation aux enjeux climatiques	<i>La mobilisation et sensibilisation étaient bien présentes, il y a une thématique qui fait 12 actions sur 43. (...) Il y a des choses qui n'ont pas été conservées parce qu'on ne peut pas tout mettre dans un plan d'action. (...) Des fois, j'ai l'impression que la sensibilisation c'est l'essentiel de notre plan mais même si ça fait partie du rôle, ce n'est pas que ça un Plan Climat et ça ne nous permettra pas d'atteindre les objectifs fixés. Des fois, on a l'impression d'avoir un peu une boîte poubelle. E34</i>
Thème abordé : Actions citées sur le thème de la gestion côtière	<i>On a une proposition d'aménagement plus durable avec un talus éclaté, une promenade littorale avec différents types de mobilité, des enracinements de végétaux. Je pense que le maire va suivre cette proposition qui a du sens. On ajoutera de la mangrove aussi. E51</i> <i>On réfléchit sur des zones tampons, des zones réservoirs qui peuvent accueillir certaines submersions marines. On est sur un littoral niveau zéro, le bois des Forts est construit au niveau zéro, voir moins. Donc ce bois pourrait devenir une zone temporaire de réserve d'eau pour éviter les inondations. Il vaut mieux temporairement inonder un bois que des habitations. Donc naturellement ça pourrait s'imaginer. E12</i>
Thème abordé : Actions citées sur le thème de la gestion de canicule	<i>Les événements climatiques on les prend en compte dans l'hébergement d'urgence. La ville mets en œuvre des capacités supplémentaires d'hébergement en lien avec l'État entre novembre et mars. On met l'été le plan canicule en place. Au-delà des phénomènes météo qui sont assez imprévisibles, c'est une problématique d'isolement qui se pose l'été, parce que des familles partent en vacance, des commerces ferment etc. ça nous permet de faire des repérages dans ce domaine. On communique chaque année sur ce plan les gens s'inscrivent chaque année et on les appelle, les accompagne etc. E7</i> <i>On a des personnes âgées. Elles sont répertoriées au niveau du CSEAS. On a un plan canicule qu'on déclenche au besoin, on appelle ces personnes là, on a des EPAD qui comme la loi leur impose ont de grandes salles de restauration climatisées pour rafraîchir les petits vieux etc. E29</i>



Thème abordé : Actions citées en lien avec le thème des déchets	<i>Nous notre principale action a été sur le tri sélectif, mais c'est aussi une obligation. Si on trie, on gaspille moins. E64</i>
	<i>Je me suis concentré sur la matière organique, c'est le principal déchet sur [le territoire] et la plus belle ressource accessible dont on dispose. Je suis aussi sur l'aspect jardin, paillage, préservation du sol, méthodes agro écologiques qui permettent d'économiser l'eau, d'entretenir, d'évacuer et de faire circuler, des stations de traitements etc. E50</i>
Thème abordé : Actions citées en lien avec les transports, l'énergie et le bâti	<i>Par exemple il y a des aires de covoiturage, l'objet c'est de faire connaître ces sites, de créer du lien. On travaille sur un pédibus, on sollicite les communes pour voir qui veut participer à ce projet là. E33</i>
	<i>On a la mise en place de l'aide au niveau des feux rouges, on a un suivi chaque année, on a fait un effort sur le juste salage. On a aussi travaillé à optimiser les consommations énergétiques. On a tout un travail au niveau des services pour ajuster le temps de fonctionnement des pompes notamment sur le marnage des bâches. En essayant de réduire le plus possible les temps de fonctionnement des pompes. E24</i>
Thème abordé : Actions citées en lien avec la dimension sociale	<i>C'est très lié. Quand on parle de risques de paupérisation, on y est. E30</i>
	<i>Des gens très mal logés, si on leur propose des petites maisons flottantes, sympas etc., on pourrait les intéresser plus facilement [à la thématique climatique]. E58</i>
	<i>Les espaces verts, au-delà de leur fonction esthétique et poumon vert, on met en place des jardins collectifs. On a 200 parcelles qui créent un lien social extra. Aujourd'hui on a encore 150 personnes en liste d'attente. C'est extraordinaire et ça marche. (...) Il y a ceux qui se disent qu'ils sont mieux là que devant leur télé, ceux qui se souviennent que leur grands-parents avaient un jardin, ceux qui se disent qu'ils peuvent manger plus sain et ceux qui veulent juste rencontrer des gens. E3</i>
Thème abordé : Actions citées en lien avec les jardins partagés	<i>Sur les aspects jardin, matière organique, espace vert, je pense qu'on peut toucher beaucoup de personnes. J'ai appelé ça comprendre et respecter le cycle de la matière organique. Le cycle est une notion très importante. Il faut revoir toute la chaîne de gestion. L'espace vert c'est un lieu qui peut être un lieu de bouleversement des consciences. Il y a toujours quelque chose à faire dans les espaces verts, c'est sans fin. E50</i>
	<i>On intègre la problématique de la nature en ville et donc des jardins potagers, des jardins ouvriers, la problématique de compost dans ces jardins là, la problématique des déchets et hop on rejoint le Plan Climat. On a plusieurs entrées qui croisent et on a notre fil conducteur qu'on valorise à travers le Plan Climat. Notre fil conducteur est vraiment environnemental. E9</i>
Thème abordé : Actions citées en lien avec les trames vertes et bleues	<i>L'objectif qu'on met en place maintenant c'est comment faire participer le paysage à l'éco développement, à la biodiversité, aux corridors biologiques. On a imaginé les chemins verts pour liaisonner ces grands espaces. Encore une fois précurseur en la matière avec ces chemins verts de l'agglomération. On est complètement dans la stratégie trame verte et bleue. S'il le faut on ira jusqu'à l'expropriation. Par les chemins verts on essaye de raccomoder les chainons manquants. E12</i>
Thème abordé : Actions citées avec le thème de la biodiversité	<i>On travaille essentiellement sur de la tonte, de l'élagage dans le respect de l'environnement car on a des sites classés UNESCO et la réserve naturelle, parc national (PK12, le site de bassin bleu etc.). On utilise que le matériel à essence, pas de gazole au niveau de la tonte. On a une grosse tondeuse, 4 temps à essence. Pour lutter contre tout ce qui est phyto, on ne commande plus de désherbant, ça nous oblige à le faire manuellement. On est toujours sur un produit pour les fourmis et insecticide. On s'en sert très peu mais on est à 5L et on utilise 6 bidons par an. On fait une petite barrière pour éviter que les fourmis viennent et on fait du lavage régulièrement pour éviter d'attirer les fourmis. E42</i>
	<i>La question de la biodiversité, qui a toujours existé sur le territoire, s'est trouvée légitimée par la prise en compte globale de [la problématique climatique]. E17</i>

**Tableau 2.** Dires d'acteurs concernant la teneur d'actions inscrites dans les PCET.

### Les actions en lien avec la gestion côtière

IPR : 2,0 [5 (4)]

Concernant la teneur des actions relevant davantage du champ de l'adaptation aux changements climatiques, les répondants les réfèrent à différents thèmes. Tout d'abord, les répondants des collectivités situées en bordure marine se réfèrent davantage à des mesures de gestion côtière, en citant les impacts climatiques de type érosion côtière, tempêtes et submersions marines. Plusieurs mesures signalées tournent autour de projets de réaménagement côtier qui incluent des talus végétalisés permettant de fixer les dunes pour éviter les mouvements de sable. D'autres propos décrivent la mise en place de structures au large permettant de casser la force de la houle. Certains mettent en avant les outils d'observations du trait de côte, pour étudier son comportement et notamment ses réponses au passage de tempêtes, ou de la topo-bathymétrie pour voir comment évolue une plage immergée et émergée. La réorganisation régulière des emplacements des postes d'observation et de sécurité en fonction des dynamiques géomorphologiques des plages au fil du temps est citée, ainsi que la mise en place de zones réservoirs pouvant accueillir temporairement certaines submersions marines.

### Les actions en lien avec les épisodes de chaleur intense

IPR : 0

Les plans canicules sont cités par plusieurs interlocuteurs à titre d'actions relevant de l'adaptation aux changements climatiques, dans lesquels sont détaillées des mesures de mise en place d'hébergements supplémentaires, d'appels téléphoniques de listes préétablies de personnes estimées vulnérables,



physiquement et socialement ou encore la mise à disposition de salles climatisées. Certaines actions rapportées par les répondants sont en lien avec la gestion des déchets et notamment dans les collectivités ultramarines : compostage, réutilisation de matière organique ou encore diverses méthodes agroécologiques.

### **Les actions en lien avec les déchets**

**IPR : 0,9 [3 (3)]**

Que ce soit au niveau du compostage issu de déchets végétaux et de déchets issus de la restauration, que ce soit par un souci de gaspiller moins de ressources ou encore que ce soit pour optimiser le recyclage de déchets, certains répondants citent plusieurs actions en lien avec les déchets. En effet, les propos sous-entendent qu'à travers ces mesures, il y a une volonté de réduire l'énergie nécessaire pour les dynamiques de transformations des ressources, aussi bien en termes d'extraction ou de transports. La réduction d'autres ressources, telles que l'eau pour le secteur agricole, est également évoquée.

### **Les actions en lien avec la mobilité, l'énergie et le bâti**

**IPR : 4,0 [8 (5)]**

Les propos mentionnent également plusieurs actions en lien avec la mobilité et les transports, l'énergie et le bâti. Dans le premier cas sont citées des mesures comme la mise en place de corridors pour les vélos, d'aires de covoiturage, de pédibus (déplacements pédestres collectifs pour l'accompagnement des scolaires) ou l'amélioration des transports collectifs. Le côté pragmatique des actions est souligné, élément favorisant leur mise en place. Au niveau de l'énergie, le suivi de la consommation énergétique d'infrastructures publiques dans l'objectif de l'optimiser est mis de l'avant. Sur le bâti, ce sont davantage des mesures en lien avec le réaménagement urbain, en collaboration notamment avec le SCOT. Par ailleurs, la dimension sociale est abordée dans plusieurs actions citées, notamment en ce qui concerne la paupérisation des logements et la précarité énergétique. Un répondant souligne que la qualité du logis peut influencer sur l'intérêt pour le thème des changements climatiques, à savoir que les populations en situation de précarité énergétique, par exemple, pourraient davantage être intéressées par la mise en place de mesures d'efficacité énergétique afin de réduire leur facture énergétique.

### **Les actions en lien avec la dimension sociale**

**IPR : 0,9 [3 (3)]**

Le lien social est également mis de l'avant dans les actions citées en lien avec la mise en place de jardins partagés, lesquels favorisent les interactions et les regroupements, décrit comme des lieux de sensibilisation aux enjeux environnementaux. Plusieurs entretiens confirment le souhait d'introduire en milieu urbain du végétal à travers les trames vertes et bleues, à la fois pour lutter contre les îlots de chaleur et les événements extrêmes de type canicule, mais également pour favoriser la diversité biologique, d'introduire des notions de paysages dans les projets d'aménagement urbain et pour participer à des objectifs pédagogiques, touristiques et mises en valeur du patrimoine local. La santé et la lutte contre la pollution de l'air sont également des thématiques signalées. Ainsi, la protection et la création d'espaces naturels, ainsi que leur place dans les milieux urbains, font partie des actions citées par de nombreux répondants tout comme toutes les actions qui se réfèrent à leur entretien. La réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, l'ajustement du niveau d'entretien au site, la réflexion en amont des choix des plantes notamment dans leur consommation d'eau, leurs exigences en termes d'entretien ou leurs origines locales font partie des nombreux exemples cités dans les entretiens. Les répondants mentionnent que des pratiques mises de côté sont de nouveau mises de l'avant dans le cadre de certaines réorganisations opérationnelles. Ainsi, de nombreuses actions en lien avec la biodiversité et les espaces naturels sont inscrites dans le PCET, ce qu'un répondant résume en mentionnant que la question de la biodiversité s'est retrouvée légitimée par la prise en compte des changements climatiques dans les politiques publiques de sa collectivité.

### **Les actions en lien avec les jardins partagés**

**IPR : 0**

Les projets de jardins partagés sont cités par quelques répondants issus notamment de deux collectivités comme des actions favorisant la prise de conscience aux enjeux environnementaux, et donc climatiques, de part les interactions possibles entre les différents acteurs les fréquentant. Les répondants notent un certain succès dans les projets de cet ordre. Les avantages présentés rassemblent les enjeux liés à la protection de la biodiversité, la cohésion sociale, la problématique de cycle de la matière organique et du recyclage par le compost ainsi que les passerelles avec le domaine de l'agriculture, des circuits courts et de l'alimentation.

### **Les actions en lien avec les trames vertes et bleues**

**IPR : 0**



Les trames vertes et bleues sont elles aussi cités par des répondants de deux collectivités différentes, lesquels notent des bienfaits concernant la protection de la biodiversité et des paysages, le maintien d'un patrimoine écologique par la continuité, le développement d'activités récréotouristiques ainsi que l'apport de végétalisation en milieu urbain. Le lien entre environnement et santé est souligné, ainsi que les effets de rafraîchissement et d'îlots de fraîcheur que les trames vertes et bleues peuvent apporter.

### Les actions en lien avec la biodiversité

IPR : 3,5 [7 (5)]

Les actions soulignées en matière de protection de la biodiversité dans les propos de répondants rassemblent plusieurs facettes. Tout d'abord, il s'agit de l'évolution ou de modifications de pratiques dans la gestion des espaces naturels, réduction des consommations d'eau, favoriser les espèces locales voire endémiques, réduction des intrants et des produits phytosanitaires ainsi que la revalorisation des déchets verts. Le suivi faunistique et floristique et la valorisation de la richesse de la diversité biologique locale est souligné afin notamment d'évaluer l'évolution de celle-ci face aux changements climatiques.

### Les représentations de l'adaptation – Perception des changements climatiques

#### Les événements extrêmes rapportés

IPR : 2,4 [6 (4)]

**Point clé :** des événements climatiques extrêmes au caractère exceptionnel de par leur intensité et fréquence sont évoqués, principalement en lien avec des épisodes de précipitations ou de sécheresse.

Les propos rapportent quelques événements climatiques extrêmes locaux récents ayant eu lieu sur le territoire de leur collectivité, principalement en lien avec des épisodes de pluviométrie intenses allant jusqu'à la tempête concernant certaines collectivités de bord de mer. Plusieurs répondants soulignent le rôle de l'imperméabilisation croissante des dernières années comme facteur aggravant. Les impacts, cités en lien avec ces épisodes résident dans la gestion de volumes d'eau plus importants que ceux prévus dans les systèmes d'évacuation, entraînant des inondations ou des arrêts d'activités économiques locales. Selon les propos, la saturation en eau des terres et la convergence avec des épisodes de vent sont également responsables d'une gestion difficile à mener à l'échelle du territoire. Dans une moindre mesure, des épisodes de sécheresse sont signalés avec l'absence remarquée d'eau dans certains étangs ou des périodes de coupures d'eau. Les propos évoquent le caractère exceptionnel de certains événements extrêmes de par leur intensité ou leur fréquence.

*On a eu des pluviométries exceptionnelles, notamment cet été. On a eu quelques [dégâts], heureusement sur notre territoire ce n'est pas catastrophique. E19*

*Il pleut moins. Novembre c'est souvent une période de sécheresse puis en janvier il se remet pas mal à pleuvoir. (...) Pas le littoral mais il y a des bassins où on se baigne et ça fait quelques années qu'on ne s'y baigne plus car il n'y a plus d'eau. Ça fait aussi trois ans qu'on a des cyclones qui vont en pré alerte cyclonique. E41*

*Quand on a eu le dernier épisode important, les mouettes avaient les pieds dans l'eau. On avait une surcote de un mètre. Les quais débordaient. C'était une conjonction exceptionnelle. C'était le neuvième phénomène Cévenol dans le mois, à cause des températures trop chaudes. Comme c'est le neuvième, les terres sont saturées, ça n'absorbe plus, puis il y avait des vents d'Est assez forts qui bloquent complètement l'évacuation des eaux de pluie du domaine versant, qui tombent dans l'étang de Thau. Ça ne peut plus aller s'échapper en mer car on a le vent d'Est qui est fort et une grosse mer qui ferme la baignoire et pendant ce temps on remplit. Ce sont des phénomènes assez rares. L'étang a été fermé dans la foulée. E29*

**Figure 45.** Dires d'acteurs concernant l'évocation d'événements climatiques extrêmes locaux récents.

#### Les tendances climatiques rapportés

IPR : 2,0 [5 (4)]

**Point clé :** une modification lente de certaines variables climatiques est observée à travers les transformations dans la gestion d'activités.

En dehors des épisodes d'événements climatiques extrêmes, quelques propos recueillis rapportent des observations de tendances climatiques locales. Plusieurs répondants de collectivités situées en bord de mer parlent d'une lente et continue élévation du niveau de la mer et du ruissèlement tandis que d'autres observent une accélération dans les phénomènes morpho-dynamiques des bancs de sable et des cordons dunaires des zones côtières. Les propos rapportent que les conséquences pratiques de certaines tendances



commencent à se faire sentir au niveau de la gestion côtière, des eaux ou encore de la gestion agricole ou des ressources naturelles. Un interlocuteur note qu'il y a de plus en plus de vent sur son territoire tandis qu'un autre souligne un décalage dans la saisonnalité, avec une absence récurrente de neige sur les hauteurs et un prolongement des températures estivales.

*Aujourd'hui ce n'est pas encore très perceptible. L'élévation du niveau de la mer, c'est encore relativement lent. Il va falloir se redonner des marges de manœuvre par rapport à tout cela. On sent que l'évolution se fait sur le plan du ruissèlement. Une lente évolution. Il y a eu des efforts de fait, tout le monde est conscient qu'il faut tamponner mais globalement il y a toujours cette tendance. (...) On n'a pas connu de situation catastrophique depuis 30-40 ans. On a eu que des choses très ponctuelles, très localisées. E11*

*Quand on va sur le terrain, on peut dire que les photos ce n'est pas parlant. Tout le monde n'a pas le raisonnement, pas la même vision. En photo, il n'y a pas le processus. On a un puisard qui est ressorti sur la plage et quand je discute avec des anciens ils vous disent avant les gens venaient chercher de l'eau là. Et quand on connaît le site, on a tous les pieds dans l'eau. On a une accélération du phénomène. Il ne faut pas fermer les yeux. E38*

*Moi je ressens des choses. Est-ce que c'est conjoncturel? Ça fait quelques années qu'il y a des hausses de températures. On ressent et on voit des conséquences pratiques sur le terrain. J'habitais à mi pente et on s'aperçoit qu'au fil du temps les récoltes sont avancées. Nous on est producteur de lichies et c'est pareil avec les cocotiers. Moi j'avais des lichies en janvier, maintenant en décembre on en a. (...) C'est difficile parce qu'il y a des facteurs liés à l'urbanisation, au dimensionnement etc. ou à la pluviométrie c'est difficile de le dire. On avait un climat très pluvieux, plus continu. Maintenant on a des périodes moins longues mais plus intenses. (...) Il y a plus d'inondations d'habitations. E40*

**Figure 46.** Dires d'acteurs concernant l'évocation de tendances climatiques locales.

## Les représentations de l'adaptation – *Interprétation de l'adaptation*

### La référence aux anciens

IPR : 0,9 [3 (3)]

**Point clé :** la référence à des pratiques ou comportements passés ainsi que les indicateurs issus des milieux naturels peuvent aider à introduire des stratégies d'adaptation aux changements climatiques.

Quelques répondants font références aux pratiques et aux connaissances passées dans les stratégies optimales à mettre en place pour lutter contre les impacts des changements climatiques. Dans cette conception, les propos mentionnent que les indicateurs biologiques et/ou reliés aux milieux naturels, souvent utilisés dans le passé, peuvent aider à avoir une lecture plus adéquate et plus rationnelle en matière notamment d'aménagement.

*Sur le plan déneigement, les anciens vont dire qu'avant il y avait plus de neige mais en petite quantité. Les cinq dernières années on a eu 40 cm de neige d'un coup et ça va être deux fois sur tout l'hiver et forcément les services, ils s'adaptent. Ils ont des stratégies de mise en œuvre complètement différentes entre 3-4 cm de neige ou 40 cm de neige à déblayer. E1*

*Nous, notre travail c'est que les gens réapprennent. Les anciens n'étaient pas trop bêtes, ils avaient bien construit pour se protéger du froid, du chaud etc. E23*

*Les anciens, ils vont vous dire c'est la nature. Ou certains diront : « oui, mais regardez ce qui est déjà en place ». Il faut s'adapter à la situation, à la société... qu'est-ce qu'on entend par s'adapter ? Comment s'adapter à des vents de 160 km? Se mettre autour d'une table pour voir comment palier à un problème, c'est aussi s'adapter. E38*

**Figure 47.** Dires d'acteurs concernant les liens entre adaptation et la référence aux anciens.



---

## Notes de fin :

<sup>i</sup> Développée Strauss et Corbins (1967), la Grounded Theory ou théorie enracinée est une méthodologie issue des sciences sociales qui permet de dresser un portrait de la réalité rencontrée en dérivant de manière inductive de l'étude du phénomène qu'elle représente. Contrairement au raisonnement déductif basé sur la démonstration d'hypothèses de départ par le terrain, une théorie inductive s'élabore en s'y laissant surprendre à partir d'une aire d'étude qui fait émerger des tendances au fil des entrevues et des réflexions. Elle permet de mieux cerner l'univers de référence des acteurs rencontrés, sur leur façon d'interpréter et d'entretenir des relations avec leur environnement et sur les dispositions cognitives guidant leurs comportements.

<sup>ii</sup> Définition de « villes intermédiaires » : « Les villes intermédiaires occupent une place centrale dans l'armature urbaine française. Avec des populations comprises entre 30 000 et 500 000 habitants, tour-à-tour ville chef-lieu, ville industrielle dans un bassin d'emploi ou grande agglomération à rayonnement régional, celles-ci assurent un rôle d'intermédiation territoriale. A l'échelle locale, elles animent l'espace qui les environne par leurs services, leur économie, leur offre culturelle. Par ces connexions, les petites villes et espaces ruraux accèdent à un certain niveau d'urbanité. Réciproquement, les villes intermédiaires bénéficient des aménités de la faible densité. A l'autre extrémité de la hiérarchie urbaine, elles tirent profit de la dynamique et des fonctions supérieures propres à Paris et aux métropoles. Elles accèdent ainsi à l'espace mondialisé, facteur de menaces mais aussi d'opportunités. Réciproquement, les métropoles trouvent au travers de ces villes intermédiaires des relais importants en termes de marchés et de ressources. Cette double facette de la ville intermédiaire conditionne ses capacités de transformation ou d'inertie. C'est un maillon indispensable au fonctionnement du système territorial français. ». Source : DATAR, 2013 ; Territoires 2040.

<sup>iii</sup> Le nuage de mot (130 termes ; fréquence minimale d'occurrence : 10) a été élaboré à partir d'un corpus constitué de l'ensemble des intitulés de toutes les actions inscrites dans les PCET étudiés. Il a été généré par le logiciel en ligne [Wordle](#) pour sa simplicité d'utilisation et la robustesse de la construction de ses nuages de mots. La taille d'un terme est corrélée à sa fréquence d'utilisation dans le corpus. La représentation graphique par nuage de mots n'a aucune prétention scientifique. Néanmoins c'est une méthodologie simple qui permet simplement de mettre en valeur la terminologie commune la plus employée dans les PCET étudiés et de compléter l'analyse qualitative. De nombreux biais existent, tels que la différence du nombre d'actions, la taille de leurs intitulés ou encore la teneur de la terminologie employée.

<sup>iv</sup> Le nuage de mot a été élaboré à partir d'un corpus constitué des 55 verbatim des réponses à la question visant à définir l'adaptation aux changements climatiques. Il a été généré par le logiciel en ligne [Wordle](#) pour sa simplicité d'utilisation et la robustesse de la construction de ses nuages de mots. La taille d'un terme est corrélée à sa fréquence d'utilisation dans le corpus. La représentation graphique par nuage de mots n'a aucune prétention scientifique. Néanmoins c'est une méthodologie simple qui permet de mettre en valeur les terminologies employées par les différents répondants pour définir l'adaptation aux changements climatiques. Il permet également de compléter les analyses qualitatives effectuées directement à partir des verbatim des énoncés discursifs.

<sup>v</sup> « Le chef de projet (ou chargé de mission) désigne la personne qui dans l'administration de la collectivité maître d'ouvrage assure la coordination et l'animation du projet. Ces tâches sont de fait assez étendues : il sensibilise, forme et mobilise les services internes de la collectivité mais aussi les acteurs du territoire sur la question de la lutte contre le changement climatique. Idéalement, c'est lui également qui assure la coordination des travaux de construction du plan d'action, la préparation des comptes-rendus, des synthèses et des délibérations. Son positionnement dans la structure doit être suffisamment élevé pour lui donner la possibilité et la capacité d'une prise en charge complète du sujet. » (Source : Centre de ressources pour les PCET, ADEME).

<sup>vi</sup> En 2007, les régions et l'ADEME ont lancé un appel à projets pour accompagner des territoires pilotes : les « Contrats Locaux Initiatives Climat » (CLIC). Cette démarche consiste à : mobiliser tous les acteurs et organiser la concertation, définir un objectif global de réduction des émissions de Gaz à Effet de serre adapté au territoire, construire un programme d'action transversal basé sur l'exemplarité des collectivités, l'engagement des partenaires (chartes énergie/climat), l'expérimentation d'actions innovantes; mettre en place un suivi et une évaluation pour une amélioration continue. (Source : ADEME : <http://poitou-charentes.ademe.fr/domaines-d'intervention/territoire-et-villes-durables/action-regionale/les-clic#Contexte>).

<sup>vii</sup> Le contrat « Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Énergétique » incite les territoires (agglomérations, pays ou PNR) à une approche globale et transversale pour conjuguer équilibre écologique, développement économique, solidarité sociale et qualité de vie. Il propose un accompagnement organisationnel et financier au travers d'un programme d'actions : organisation des déplacements, développement des énergies locales, optimisation de la gestion des déchets, etc. Un appel à projets pluriannuel est lancé par le Ministère de l'Ecologie, l'ADEME, la DATAR et la Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre (MIES) pour capitaliser les initiatives locales et diffuser les bonnes pratiques dans le cadre d'un réseau national.