



HAL
open science

Coopérations et action publique territoriale d'adaptation au changement climatique : étude de la construction de la politique d'adaptation au changement climatique de la CCBDP au prisme des coopérations

Ombrie Gueidan

► To cite this version:

Ombrie Gueidan. Coopérations et action publique territoriale d'adaptation au changement climatique : étude de la construction de la politique d'adaptation au changement climatique de la CCBDP au prisme des coopérations. Gestion et management. 2023. dumas-04274987

HAL Id: dumas-04274987

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04274987>

Submitted on 8 Nov 2023

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial | 4.0 International License

MEMOIRE DE STAGE

Coopérations et action publique territoriale d'adaptation au changement climatique

Etude de la construction de la politique d'adaptation
au changement climatique de la CCBDP au prisme des
coopérations

Ombrie GUEIDAN

*M2 Economie Sociale et Solidaire
UFR Sciences économiques et de gestion
Université Lumière Lyon 2*

Tutrice universitaire : Marie FARE
Tutrice professionnelle : Mathilde COTA

Année 2022-2023

Remerciements

Si le mémoire de stage est un exercice très solitaire par rapport à mes habitudes de travail, je ne l'ai toutefois pas ressenti comme tel, à mon grand réconfort. C'est pourquoi je tiens à remercier sincèrement celles et ceux qui ont participé à la réalisation de ce travail.

Je tiens en premier lieu à remercier ma tutrice universitaire, Marie FARE, qui a tant su me redonner du courage et de la confiance aux moments où j'en manquais cruellement que des conseils précis et avisés ayant permis le cheminement et l'aboutissement de ma réflexion. Je la remercie également de son exigence stimulante et de sa bienveillance continue avec lesquelles elle a assumé la responsabilité de ses étudiants et étudiantes de master 2 cette année.

Mes remerciements s'adressent ensuite de tout évidence à Mathilde COTA, qui fut ma tutrice professionnelle. Merci de m'avoir offert cette opportunité de stage, de m'avoir et de continuer à me donner un espace de liberté d'initiative dans lequel je m'épanouis. Son management plein de confiance et de rires me donne tant d'énergie que de plaisir à travailler dans son équipe. Je la remercie enfin pour son soutien très concret à la rédaction de ce mémoire à travers l'aménagement de mon temps de travail.

Je remercie également Pernelle, Johan et Florimont qui m'ont accueilli dans « la colloc » du pôle aménagement avec beaucoup de joie, de pédagogie et de sucreries. Merci infiniment pour nos conversations de bureau qui m'ont donné un nombre infini de pistes à explorer dans ce mémoire. L'ambiance amicale et musicale de « la colloc » m'a donné une motivation solide.

Je tiens à témoigner une gratitude franche à Florimont, qui a passé quelques soirées sur son temps personnel à relire mon travail et à me conseiller dans la rédaction. Cette solidarité m'a touchée et je lui suis aussi reconnaissante que son travail a été essentiel.

Merci également à tous les agents de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale pour leur accueil très chaleureux et gourmand au sein de leur lieu de travail et pour leur coopération dans le cadre du questionnaire diffusé. Merci de leur curiosité vis-à-vis de mon travail et de leurs encouragements.

Je remercie plus largement toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps que je sais précieux pour répondre à mes questions.

Merci à Léo de ses conseils, contacts et encouragement. Merci à Manon de m'avoir permis quelques discussions exploratoires pour me mettre sur les rails de ma problématique.

Enfin j'aimerais également remercier mes camarades de promotion du Master 2 Économie Sociale et Solidaire à l'Université Lumière Lyon 2 ainsi que mes proches pour leur soutien et les discussions nourrissant mon mémoire.

Sommaire

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1 DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE AUX COOPERATIONS DES COLLECTIVITES

- 1.1 CONTOURS DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE
- 1.2 L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE
- 1.3 LES COOPERATIONS
- 1.4 DES DYNAMIQUES DE COOPERATION QUI CONDITIONNE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

2 UNE ADAPTATION CONTENUE PAR UNE TRANSVERSALITE LIMITEE A LA CCBDP : DES ELUS FRILEUX ET DES AGENTS ENCORE PEU IMPLIQUES

- 2.1 UN PORTAGE POLITIQUE QUI PEINE A PERMETTRE DE LA TRANSVERSALITE
- 2.2 UNE TRANSVERSALITE EN CONSTRUCTION DANS LES SERVICES : UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ADAPTATION ENCORE LOINTAINE

3 DES DYNAMIQUES DE COOPERATION TERRITORIALE DIMINUANT LARGEMENT L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

- 3.1 COOPERATION INSTITUTIONNELLE : UN REJET DE CE QUI VIENT D'EN HAUT
- 3.2 COOPERATION PROFESSIONNELLE ET TERRITORIALE : « PLUTOT MOURIR QUE DE FAIRE ENSEMBLE » ?
- 3.3 COOPERATION CITOYENNE : DE L'EMPOWERMENT A A COOPERATION ?
- 3.4 UN CONTEXTE GEO-HISTORIQUE DETERMINANT DANS LES DYNAMIQUES DE COOPERATION ET DONC POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

CONCLUSION GENERALE : DES DYNAMIQUES DE COOPERATION DIFFICILES MAIS UN HORIZON DEGAGE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

- ENQUETE QUALITATIVE
- ENQUETE QUANTITATIVE

LISTE DES SIGNES ET TERMES TECHNIQUES

LISTE DES ILLUSTRATIONS

TABLE DES MATIERES

Introduction

Le 23 mai 2023, le gouvernement français lançait une phase de consultation publique sur « la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique » (TRACC). Cette consultation est ouverte à toutes et tous et est structurée autour de 3 questions portant à la fois sur la nécessité d'une trajectoire de réchauffement, sur ces niveaux de référence et sur les outils et accompagnements à mettre en place pour la respecter. Le lancement de cette consultation par le Ministère de l'Écologie (ecologie.gouv, 2023) a permis de mettre la question de l'adaptation au changement climatique sous la lumière des médias et du débat public.

En effet, derrière l'expression, beaucoup utilisée, de « transition écologique », qui a d'ailleurs supplanté la notion de « développement durable », se cache deux volets complémentaires l'un à l'autre : l'atténuation (*mitigation* en anglais) du changement climatique et l'adaptation au changement climatique. Van Gameren (2014a, p. 2) différencie l'atténuation de l'adaptation en ce que « les politiques d'atténuation tentent de limiter les perturbations humaines sur le système climatique » tandis que « les stratégies d'adaptation, quant à elles, visent à agir sur les systèmes humains, en particulier en essayant de réduire leur exposition et leur vulnérabilité ». Ainsi, l'atténuation cherche à « amoindrir les causes identifiées du problème » et l'adaptation vise à « anticiper et à se préparer aux conséquences, aux effets du changement climatique » (Bertrand & Richard, 2014b).

Elsa Richard (2014) propose un schéma permettant de mieux comprendre ce système Climat-territoire (Figure 1). Ce système est « dynamique » et « complexe ». Les êtres humains, par leurs activités, contribuent à l'effet de serre naturel qui devient donc anthropique. C'est alors qu'il y a une « intervention humaine visant à réduire les sources ou à renforcer les puits de gaz à effet de serre » (GIEC, 2014). Cependant, cette réaction se révélant insuffisante « en partie par inertie du système climatique, en partie par insuffisance des actions de réduction des gaz à effet de serre », le changement climatique produit des effets perceptibles qui imposent une adaptation des systèmes humains et naturels. Le GIEC définit cette adaptation comme une « démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et

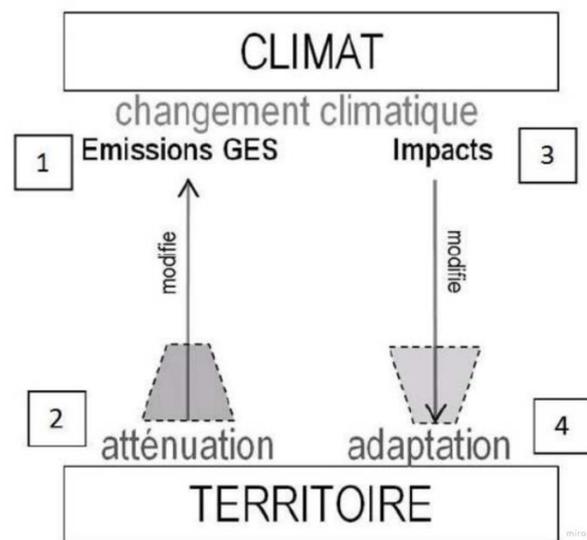


Figure 1 : Le système complexe Climat-territoire. Source : Elsa Richard, 2014.

d'exploiter les effets bénéfiques. Pour les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu ainsi qu'à ses conséquences. »

Nous croiserons l'analyse des politiques locales d'adaptation au changement climatique à la coopération. Si la coopération désigne l'action de participer à une œuvre commune, nous l'analyserons dans ce mémoire sous deux angles spécifiques : la coopération territoriale et la transversalité de la collectivité. La coopération territoriale se définit par la « *collaboration à différentes échelles d'action publique entre acteurs privés et/ou publics situés dans différents États* » (Pasquier et al., 2011, p. 103). La transversalité sera analysée ici comme une coopération interne à la collectivité (impliquant les élus et les agents) dans un objectif commun, celui de l'adaptation au changement climatique. La transversalité renvoie à « *des dispositifs et des politiques réputés dépasser l'organisation historique de l'action publique par domaines d'intervention spécialisés* » (Douillet et al., 2019, p. 659).

Ce mémoire s'inscrit dans le cadre d'un stage d'une durée de six mois au sein d'une collectivité territoriale au Sud de la Drôme : la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale. Le poste occupé durant ce stage est celui de « chargée de mission adaptation au changement climatique et transition écologique ». Le service de rattachement est celui du Pôle « Aménagement du Territoire », qui comprend une responsable, une chargée de mission habitat et mobilité, un chargé de mission Activités de Pleine Nature et deux autres stagiaires simultanément sur les mobilités et le développement des sentiers VTT.

Les missions de stage consistent à mettre en œuvre la démarche TACCT, « Trajectoires d'Adaptation au Changement Climatique des Territoires » construite et accompagnée par l'ADEME. Cette démarche doit permettre à des collectivités ou autres acteurs institutionnels territorialisés, de mettre en place une politique publique d'adaptation au changement climatique. Grâce à l'accompagnement personnalisé d'un bureau d'étude, prestataire de l'ADEME, la CCBDP s'est engagée dans cette démarche pour son territoire. Ainsi, les missions consistaient, à l'arrivée en stage, à reprendre le travail de diagnostic initié par la responsable du pôle aménagement pour le prolonger et le finaliser avant d'entamer la démarche de construction d'une stratégie territoriale. Retenons, pour la bonne compréhension de l'analyse à suivre, que la démarche TACCT de la CCBDP, au moment de la rédaction de ce mémoire, se situe à ses débuts. Le diagnostic est tout juste finalisé et les ateliers de construction de la stratégie sont en préparation et prévus pour les quelques mois à venir.

D'autres missions annexes ont été confiées au cours du stage, tel que la co-organisation et coanimation de journées de réflexion en interne sur le projet de territoire, de groupes de travail avec des acteurs du territoire sur les thématiques de l'habitat et du logement, de la santé-environnement et enfin la coanimation d'évènements autour des transitions (Foire éco-bio à Nyons) et des mobilités (Challenge Mobilité). Ces missions annexes ont apporté une vision plus

globale sur la collectivité, ainsi que de nombreuses discussions informelles venant nourrir la réflexion.

Ce contexte m'a confrontée à de nombreuses interrogations sur ce que pourrait être une politique publique d'adaptation au changement climatique dans les Baronnies en Drôme Provençale. Ce mémoire est motivé par le désir d'apporter une analyse croisée à la question de l'action publique d'adaptation au changement climatique et des dynamiques de coopérations dans lesquelles peuvent s'inscrire cette adaptation. Il est également mené dans l'objectif secondaire d'accroître la compréhension du contexte dans lequel l'adaptation au changement climatique s'implante à la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale et d'ouvrir des perspectives sur la manière de la déployer la plus adaptée au contexte du territoire.

Aussi, ce mémoire tentera d'apporter une réponse à la problématique suivante :

Dans quelle mesure les dynamiques de coopération conditionnent l'action publique d'adaptation au changement climatique des territoires ?

Dans un premier temps, nous dresserons une revue de la littérature qui cherchera à délimiter les concepts et à mettre en lumière les enjeux de l'adaptation au changement climatique, de l'action publique climatique territoriale et des coopérations. Cet état de l'art permettra la construction d'une grille d'analyse de notre terrain, la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale. A partir de cette grille d'analyse, nous pourrons dans une deuxième partie nous intéresser à la coopération interne de la CCBDP pour l'adaptation au changement climatique. Dans une troisième partie, nous étudierons sa coopération avec le territoire et en quoi celle-ci conditionne la politique d'adaptation au changement climatique.

ENCADRE METHODOLOGIQUE

La démarche utilisée pour ce mémoire est une démarche abductive. Nous avons réalisé plusieurs allers-retours, ou cycles, entre les faits, les règles et théories et les hypothèses émises au cours de la réflexion. Trois démarches ont été menées en simultanément. La première, la plus importante, est une enquête qualitative. La seconde est une enquête quantitative et la dernière est une observation participative continue. Nous ajouterons au fil de l'analyse une approche comparative avec un autre territoire.

Enquête qualitative

Nous avons mené une enquête qualitative composée d'entretiens semi-directifs auprès de différentes personnes liées à la thématique de la transition écologique du territoire de la CCBDP. Le [guide d'entretien](#) déroule une vingtaine de questions, qui peuvent être différentes selon les enquêtés, dans un ordre logique qui va des considérations les plus

générales et les plus faciles à exprimer vers celles les plus complexes ou délicates. Elles sont numérotées afin de faciliter la prise de notes en parallèle.

Certaines demandes de rendez-vous ont été faites par voie orale lors de temps informels tandis que d'autres se sont faites par mail. Les [mails d'accroche](#) sont consultables en annexes.

Les enquêtés sont à la fois des agents de la CCBDP, des élus, des responsables d'organisations de l'ESS (Economie Sociale et Solidaire) du territoire en lien avec la transition écologique. Aucun critère de connaissance ou de travail direct sur l'adaptation au changement climatique n'a été retenu pour la sélection des enquêtés. La liste prospective s'est construite au fil des rencontres et également grâce aux conseils de ma tutrice professionnelle.

Les entretiens ont en moyenne duré une heure et se sont déroulés sur la période allant du 16 juin pour le premier à mi-juillet pour le dernier. Voici la liste des enquêtés et leur fonction, anonymisés en partie à l'aide du générateur de Baptiste Coulmont (Coulmont, 2012).

Agents de la CCBDP	Pauline, responsable du PCAET à la CCBDP
	Jeanne, chargée de mission à la CCBDP
	Guillaume, cadre supérieur de la CCBDP
Acteurs du territoire	Daniel, chargé de mission revitalisation à Buis-les-Baronnies
	Océane, chargée de mission revitalisation à Nyons
	Xavier, membre de la direction d'un centre social du territoire
	Florian, co-fondateur de la coopérative « La Baronne », enseignant-chercheur et consultant en innovation territoriale
	Caroline, cadre supérieur au Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales
Elus	Gilles, élu en charge de l'environnement et du développement durable à la Ville de Nyons, conseiller communautaire et Professeur d'écologie
	Anne, Vice-Présidente en charge de la transition écologique
Acteurs extérieurs	Angelica, Cadre intermédiaire de la Communauté de communes du Boccage Bourbonnais (dans l'Allier)

Plusieurs appuis méthodologiques ont permis de réaliser ces entretiens et notamment le chapitre consacré rédigé par Françoise Chevalier et Vincent Meyer dans *Les méthodes de recherche du DBA*. (Chevalier & Meyer, 2018).

Les entretiens réalisés ont été enregistrés, retranscrits, codés et analysés.

Enquête quantitative

En complément de l'enquête qualitative nous avons réalisé également une enquête quantitative par questionnaire. Cette enquête serait dédiée aux agents de la CCBDP et viserait à estimer leur acculturation à la notion d'adaptation au changement climatique et aux liens de leurs missions avec cette thématique. 22 réponses sur 30 envois ont été récoltées. [Le questionnaire](#) était composé de 18 questions et est consultable en annexes.

Observation

L'observation a été d'une grande importance dans ce travail. En effet, lors de réunions et d'échanges informels tout au long de mon stage, j'ai pu prendre des notes et me nourrir des interrogations et des dialogues. Cela m'a à la fois donné des pistes de réflexion mais aussi permis de cerner plus subtilement les jeux interrelationnels et institutionnels.

Apports comparatifs

Afin de comprendre mieux encore la situation des Baronnie en Drôme Provençale vis-à-vis de la politique d'adaptation en cours de construction, nous proposerons quelques éléments comparatifs au cours de l'analyse avec le territoire de la communauté de communes du Boccage Bourbonnais (CCBB), situé dans l'Allier. En effet, cette collectivité a également engagé une démarche d'adaptation au changement climatique (TACCT) avec l'ADEME. Son territoire ressemble à celui des Baronnie Provençales (très rural, peu dense, tourné majoritairement vers l'agricole) mais ne connaît ni le même relief, ne le même climat, ni le même ancrage historique et culturel. La comparaison de leur démarche TACCT avec celle de la CCBDP nous éclairera sur ce qui conditionne la construction d'une démarche d'adaptation au changement climatique.

1 De l'adaptation au changement climatique aux coopérations des collectivités

Notre objet d'intérêt est à la croisée de différents champs d'études. En effet, pour mesurer l'impact des dynamiques de coopération sur l'action des EPCI en termes d'adaptation au changement climatique, il semble nécessaire de se pencher principalement sur trois objets distincts. Le premier, qui constitue la thématique première de notre recherche est le champ d'étude de l'adaptation au changement climatique, compris plus largement dans celui de l'action climatique. Le second est celui de l'action publique, en particulier à l'échelle territoriale et dans les zones rurales. Le dernier, enfin, est celui des coopérations, au sens large du terme.

1.1 Contours de l'adaptation au changement climatique

Dans l'objectif de cerner le rôle des dynamiques de coopération dans l'action publique d'adaptation au changement climatique, nous commencerons par étudier l'objet « adaptation au changement climatique » de manière globale grâce à une revue de la littérature sur le sujet. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à sa trajectoire dans le champ scientifique, pour ensuite dresser un tableau de sa relation avec l'atténuation du changement climatique, et enfin en définir les contours en passant par les notions qui y sont rattachées.

1.1.1 Les sciences et l'adaptation au changement climatique

« Adaptation » et « Adapter » sont issus du latin. Leurs racines étymologiques sont *apere* (lier, attacher) dont le participe passé *aptus* (apte) est ajouté à *ad* (à, vers) pour former le verbe *adaptare* (ajuster à, en vue de) (Rey et al., 2022). Le mot « adaptation » a été généralisé en français au XVIème siècle pour désigner l'action de s'adapter au sens de « s'ajuster ». L'essor de la biologie apporte à ce terme l'idée de modification. Ce n'est qu'ensuite que cette notion prend sa dimension sémantique actuelle à travers une utilisation transdisciplinaire (Simonet, 2009).

En effet, l'adaptation est une notion dont s'empare par exemple la biologie, la psychologie, l'anthropologie, la sociologie, l'économie et le management. L'adaptation est considérée comme une condition essentielle de l'existence par les théoriciens de l'évolution ; comme un moyen pour l'homme d'interagir avec son environnement pour les psychologues et anthropologues ; ou de s'intégrer socialement pour les sociologues. L'adaptation prend en compte, dans toutes disciplines, le facteur climat qui est compris dans l'environnement des sujets - être vivants, individus et sociétés - étudiés, dans le milieu auxquels ils s'ajustent (Simonet, 2009; Van Gameren et al., 2014b). Simonet (2009) souligne le passage de l'étude de l'adaptation au climat à celle de l'adaptation au changement climatique. La première s'intéresse à l'évolution biologique des êtres vivants en fonction du climat (en résultant différentes hypothèses de l'influence du climat sur les sociétés humaines comme le bipédisme, le langage, le développement de la main...). La seconde est liée à la particularité de la vitesse et de la

brutalité de l'évolution du climat, « *son échelle planétaire, son inertie et sa faible réversibilité, sa visibilité limitée (ses manifestations matérielles sont presque toujours fondues avec d'autres phénomènes)* » (Richard, 2013, p. 75).

La communauté scientifique a commencé à publier des travaux sur le changement climatique au XIX^{ème} siècle. Cependant, le champ institutionnel ne s'est emparé de cette problématique qu'à la fin du XX^{ème}, marqué notamment par la création du GIEC¹ en 1988 et le Sommet de la Terre et la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) en 1992. L'adaptation au changement climatique a tout d'abord été saisie par le champ scientifique à travers les sciences du climat (Simonet, 2017) avec l'arrivée de nouveaux modèles prospectifs permettant progressivement de mieux comprendre les évolutions du système climatique et donc de mieux cerner les impacts à venir (Simonet, 2017). Cependant, nous nous intéresserons ici, au vu de notre problématique, à la trajectoire de la notion d'adaptation au changement climatique dans le champ de l'étude des politiques publiques. Cet angle d'analyse est celui que nous retrouvons le plus dans les recherches menées à propos de l'adaptation au changement climatique. En effet, l'adaptation est un ensemble de réactions, de stratégies et de mesures des systèmes naturels et humains à un changement. Concernant les sociétés humaines, cette réaction est principalement analysée par l'étude des politiques publiques mises en œuvre pour s'adapter.

Ainsi, cette étude de l'adaptation au changement climatique à un niveau local s'intéressera rapidement aux facteurs territoriaux qui influencent la capacité à s'adapter. Puisque les extrapolations des différents modèles prospectifs s'intègrent difficilement à l'échelle locale, ce sont en effet les sciences humaines et sociales qui s'approprièrent le champ de l'adaptation au changement climatique. Naîtra ainsi une « *conception de l'adaptation qui prend en compte la vulnérabilité des éco-socio-systèmes* » (Simonet, 2017, p. 115). D'autres chercheurs poursuivront cette réflexion en interrogeant les effets des caractéristiques sociales, politiques, idéologiques, géographiques et de gouvernance sur les actions d'adaptation (Magnan et al., 2009). Simonet explique qu'aujourd'hui, « *la littérature scientifique sur l'adaptation aux changements climatiques est florissante et certains auteurs n'hésitent plus à y voir une véritable science du fait de ses caractéristiques spécifiques en termes de décloisonnement disciplinaire, de vision systémique ou d'intégration de la pensée complexe* » (Simonet, 2017, p. 115). A propos de la recherche scientifique, De Godoy Leski et al. souligne le « *rôle complexe et ambigu* » attribué au chercheurs et chercheuses qui se retrouvent « *dans un nouveau jeu d'acteurs sous tension* » (2019, p. 215).

¹ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat

1.1.2 De l'atténuation à la réponse de l'adaptation

Un élément semble être constaté par la plupart des auteurs et autrices ayant étudiés les politiques publiques d'adaptation au changement climatique (Arnauld de Sartre et al., 2021; Bertrand & Richard, 2014b; Simonet, 2017) : celui de la prédominance du paradigme de l'atténuation sur celui de l'adaptation. Ainsi, lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, « *l'objectif ultime* » de la CCNUCC est un objectif d'atténuation, à savoir « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (CCNUCC, 1992). Cette convention-cadre ratifiée par les 197 pays précise qu'« *il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* ». Ainsi, l'adaptation est conçue comme un dénouement naturel de l'action d'atténuation de l'Homme. La réponse apportée au problème climatique est donc de s'attaquer à ses causes en atténuant les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités humaines. Ensuite, au cours des différents rapports du GIEC, de manière progressive et avec l'augmentation de la visibilité des effets du changement climatique, la réponse de l'adaptation s'est ajoutée (Richard, 2013) à celle de l'atténuation. Schipper (2006) souligne que les premières évocations de la réponse « adaptation » au changement climatique arrivent dans la décennie 1990 tandis qu'elle s'impose lentement jusqu'à devenir le terme le plus à la mode dans le milieu de la climatologie au cours des années 2000. Richard le résume ainsi : « *c'est par la reconnaissance de l'insuffisance des politiques d'atténuation qu'est formulée la réponse d'adaptation* » (2013, p. 14). Magnan (2010, p. 4), pour illustrer cette différence entre adaptation et atténuation, utilise la formule « *éviter l'ingérable vs gérer l'inévitable* », formule reprise par le magazine Alternatives Economiques pour titrer un article sur l'adaptation au changement climatique (de Ravignan, 2022). Précisons que le paradigme de l'atténuation est celui de « lutter contre » tandis que l'adaptation revêt l'idée de « vivre avec » (Bertrand & Richard, 2015), ce qui implique un basculement de l'imaginaire fort (Godard, 2010). Schipper (2006) ajoute que ce sont les pays insulaires et nordiques, percevant le plus les manifestations du changement climatique, qui recentrèrent l'attention sur l'enjeu de l'adaptation dans les négociations internationales. Simonet (2016) montre que 2014 est une année clé pour l'adaptation qui prend une place prépondérante dans le rapport du GIEC paru cette année-là avec 4 chapitres consacrés à cette réponse (contre un seul en 2007). En France, à un niveau national, le Plan Climat de 2004 est le premier document qui fait apparaître l'adaptation au changement climatique dans les huit points principaux. Ensuite, une première stratégie nationale d'adaptation est adoptée en 2007, avant l'entérinement du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC) en 2011, qui sera révisé en 2018.

Si l'adaptation arrive après l'atténuation, au vu de l'insuffisance de cette dernière face à des impacts inéluctables du changement climatique, le constat de la littérature scientifique est unanime : il existe un « *décalage en matière d'intensité et de temporalité : l'attention et les*

efforts se sont focalisés en priorité sur l'atténuation et sur le traitement des causes, laissant de côté l'adaptation » (Bertrand & Richard, 2014a, p. 198). Les raisons pour lesquelles l'adaptation arrive tardivement dans le champ institutionnel sont nombreuses. Nous pouvons entre autres citer des raisons symboliques, avec notamment le risque d'association entre l'adaptation et la fatalité ou la défaite devant les causes du changement climatique. Des raisons économiques interviennent également en considération du coût des solutions d'adaptation et des doutes sur leur efficacité. Les causes sont également scientifiques puisque les interrogations sur les effets du changement climatique constituent un réel frein à l'adaptation. Enfin, les enjeux géopolitiques associés ont également retardés cette prise en main de l'adaptation avec la peur que certains pays demandent réparation pour les préjudices subis (Bertrand & Richard, 2014a, 2015; Godard, 2010).

Enfin, il semble indispensable de rappeler la complémentarité de ces deux pans des politiques climatiques :

« Ce sont bien les politiques d'atténuation, et donc l'évitement d'un emballement climatique incontrôlé, qui rendent possible de concevoir des stratégies d'adaptation efficaces et partagées. C'est donc une stricte complémentarité qui doit être ici de vigueur, l'adaptation ne venant que « combler » en quelque sorte ce que l'atténuation n'a pu éviter. » (Bertrand & Richard, 2015, p. 3)

1.1.3 Adaptation incrémentale ou transformationnelle, maladaptation et vulnérabilités : concepts clés

Deux visions de l'adaptation au changement climatique coexistent : l'adaptation incrémentale (ou d'ajustement) et l'adaptation transformationnelle.

La première, celle de l'ajustement, renvoie à « *des modifications ponctuelles, des mises à niveau* » des différents systèmes afin de compenser les éventuels déséquilibres occasionnés, entre autres, par les dérèglements climatiques » (Richard, 2013, p. 75). Pommerieux et al. (2021) expliquent en ce sens que l'approche d'ajustement entend répondre à la question « s'ajuster à quoi », c'est-à-dire qu'elle se focalise sur les risques, sur les effets du changement climatique. Il s'agit en effet de déterminer les ajustements que les individus sont prêts à faire face à ces risques pour maintenir leurs modes de vie actuels. Le GIEC (2014, p. 2) nomme cette approche « l'adaptation incrémentale » et la définit comme des « *mesures d'adaptation destinées essentiellement à conserver l'essence et l'intégrité d'un système ou d'un processus à une échelle donnée* », c'est-à-dire à protéger les systèmes d'une accentuation des aléas climatiques. Cette approche d'ajustement émerge à partir de 1996 dans les travaux du GIEC, avant de prendre une tournure « réformiste ». L'adaptation au changement climatique reste alors conçue comme un ajustement mais s'accompagne d'une réorientation « *des propriétés socio-économiques et politiques* » (Pommerieux et al., 2021, p. 187).

Plus tard, en 2014, le GIEC tend vers une approche « transformationnelle » de l'adaptation, qu'il définit comme une adaptation qui « *modifie les attributs fondamentaux d'un système en réponse au climat et à ses conséquences* ». Pommerieux (2021, p. 186) explique que cette dernière « *permet d'interroger le comment, « adapter quoi à quoi », afin non plus d'ajuster les territoires aux besoins et pratiques anthropiques, mais de transformer ces pratiques* ». Richard (2013, p. 75) soutient alors qu'elle prend corps dans l'idée que la crise écologique planétaire qui impose une métamorphose et conditionne l'adaptation au changement climatique à des changements profonds et « *en rupture avec les modes de pensées qui nous ont menées à la catastrophe* ». Par exemple, dans une démarche d'adaptation transformationnelle, l'agriculture ne se contentera pas de planter de nouvelles variétés, à des périodes différentes ou avec une régulation plus efficiente mais elle s'efforcera de repenser les pratiques et activités agricoles et alimentaires (Simonet, 2016). Le GIEC affirme en 2014 le caractère incontournable de l'adaptation et expose un changement de paradigme de ce terme, qui prend davantage en compte le volet « processus » du concept d'adaptation. En effet, l'adaptation transformationnelle « *permet de mieux prendre en compte la complexité des systèmes et de remettre en question la pertinence des mécanismes (institutionnels, techniques, financiers) en place* » (Simonet, 2016, p. 6). Magnan expose les passerelles entre la notion de développement durable et d'adaptation au changement climatique. Son analyse permet de remettre en lumière que l'adaptation, tout comme le développement durable, renvoie à une vision évolutive du fonctionnement des sociétés humaines, capables de faire évoluer leur modèle de développement (2010). Cet aspect « processus » est également soulevé dans la définition que donnent Pommerieux, Blanc, Laigle et Tonnelat (2021, p. 186) de l'adaptation transformationnelle, « *s'appuyant sur l'interaction entre les systèmes sociaux et les changements environnementaux de long terme* ». La littérature scientifique autour de l'adaptation est essentiellement composée de cette dichotomie entre ajustement et transformation. Cependant, notons que celle sur la résilience², ajoute la notion d'« accommodation » qui renvoie à l'idée de faire face à des chocs et de les amortir (sans aucune modification du système pour s'adapter aux prochaines crises). Certains auteurs considèrent la vision ajustement « *dépassée* » (Simonet, 2016, p. 7) et la vision transformationnelle comme « *une nécessité* » (Pommerieux et al., 2021, p. 186).

Pour pleinement comprendre les contours de l'adaptation au changement climatique, il est utile de connaître également la notion de *maladaptation*, définit par le GIEC comme des « *mesures d'adaptation inadéquates pouvant conduire à une augmentation du risque de conséquences néfastes associées au climat, à une augmentation de la vulnérabilité aux changements climatiques ou à une dégradation des conditions de vie, à présent ou dans le futur* » (GIEC, 2014, p. 11). Cette maladaptation prend également la forme de rétroactions négatives de solutions d'adaptation qui permettent effectivement de s'adapter à court terme

² La résilience est définie comme la « *capacité d'un écosystème, d'un biotope ou d'un groupe d'individus (population, espèce) à se rétablir après une perturbation extérieure (incendie, tempête, défrichement, etc.)* » (Larousse, s. d.-a)

mais qui, en réalité, augmentent les émissions de gaz à effet de serre (à cause par exemple du recours à certaines technologies qu'elles impliquent). Ainsi, l'atténuation n'est pas moins importante que l'adaptation et il est nécessaire de ne pas mettre en place des solutions d'adaptation qui nourrissent les causes du changement climatique, ni d'agir sur les causes en aggravant la vulnérabilité aux effets du changement climatique (Magnan, 2010). Nous retrouvons ici la nécessité d'une vision systémique et globale, aussi en termes de « processus », abordée précédemment.

Les concepts de « risques », « vulnérabilités » et « résilience » sont des concepts voisins de l'adaptation qu'il convient de délimiter davantage. En effet, le terme de « risque » était auparavant au cœur du principe d'adaptation, basé alors sur la « gestion des risques ». Les réponses d'adaptation ont ensuite évolué vers une approche de réduction des vulnérabilités, puis d'augmentation des capacités d'adaptation. C'est à l'échelle territoriale que ces différentes conceptions posent question.

Enfin, l'adaptation au changement climatique est une notion qui a émergé lentement sous le voile de l'atténuation mais qui aujourd'hui revêt une importance grandissante face au constat de l'inéluctabilité des effets du changement climatique liés à la synergie du climat et à l'insuffisance des politiques d'atténuation. Ainsi, si elle peut être incrémentale ou transformationnelle, l'adaptation soulève des questions de vulnérabilité des populations et des risques de maladaptation dont les acteurs publics doivent se saisir. Les collectivités locales n'en sont pas exemptes.

1.2 L'action publique territoriale d'adaptation au changement climatique

Afin de comprendre dans quelles mesures les dynamiques de coopérations peuvent faciliter l'action publique territoriale d'adaptation au changement climatique, il semble nécessaire de cerner les contours et les enjeux des EPCI face à cette question. Ainsi, nous considérerons dans un premier temps le contexte dans lequel se trouvent les collectivités territoriales au vu de la décentralisation et de leurs moyens financiers. Dans un second temps, nous nous focaliserons sur les politiques climatiques et précisément celles d'adaptation, à une échelle locale.

1.2.1 Action publique territoriale et adaptation

Les politiques publiques sont définies comme des « *interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire* » (Thoenig, 2019, p. 462). A l'échelle de régions, de villes, de départements ou d'autres entités administratives locales, nous parlons de politiques locales ou territoriales qui « *recouvrent l'ensemble des politiques publiques produites par les autorités infra-étatiques* » (Pasquier, 2019, p. 484). En France, les échelles locales de politiques publiques ont une place

prépondérante puisque 75% de l'investissement public y est réalisé (Pasquier, 2019). Ces politiques locales s'inscrivent dans un contexte changeant ces dernières années qu'il est essentiel de rappeler pour permettre une analyse pertinente de notre sujet.

1.2.1.1 Décentralisation

En effet, les réformes de décentralisation ont été déterminantes pour les politiques locales et différentes vagues successives ont eu lieu en Europe depuis les années 1970. Celles-ci ont fortement renforcé la territorialisation de l'action publique. Pasquier (2019, p. 485) définit cette territorialisation comme « *la production localisée des politiques publiques* ». La décentralisation se déroule dans un contexte marqué, selon Le Lidec (2020, p. 126), par « *le déclin du keynésianisme, le renforcement du marché, l'effondrement de régimes autoritaires et par des transitions démocratiques* ». Si les libertés locales montent en puissance lentement de la Révolution française aux années 1960, la décentralisation débute réellement dans les années 1980. Dans un contexte de contestation, le rôle de l'Etat se transforme afin de laisser plus de place aux acteurs locaux. Les lois Defferre (1982-1983) voient le jour et donnent lieu à l'acte I de la décentralisation. Les mesures principales résident en la suppression de la tutelle administrative des préfets, le transfert de l'exécutif régional et départemental au profit d'un élu local, la transformation des régions en collectivités locales et la création de la fonction publique territoriale (Foussier, 2022). De plus, il est important de retenir que ces lois amorcent un transfert progressif de compétences de l'Etat vers les collectivités locales avec un principe de péréquation (les compétences nouvelles sont accompagnées de dotations de l'État) et de liberté. C'est en 1999 que sont créés les communautés de communes avec la loi Chevènement afin notamment de renforcer les coopérations intercommunales. L'acte II de la décentralisation intervient au début des années 2000 avec une révision constitutionnelle - entérinant cette décentralisation et ajoutant notamment le principe de subsidiarité et le droit à l'expérimentation aux collectivités locales – ainsi qu'un nouveau transfert de compétences. En 2013, un troisième acte de décentralisation se met en œuvre, avec la réforme des modes de scrutins municipaux, départementaux et intercommunaux. De plus, la loi 3DS de 2022 conforte les compétences des collectivités locales dans les domaines des transports, du logement ou encore de la transition écologique. Elle vient également renforcer les services territoriaux de l'État et leur capacité d'appui aux collectivités territoriales. Ainsi, l'acte III de la décentralisation valorise largement les régions et les métropoles et fait monter en puissance des intercommunalités fédératives³.

Notre problématique se focalise ici sur les EPCI qui prennent une place particulière en France en raison de ce mouvement de décentralisation. Les intercommunalités montent en effet en puissance : leurs périmètres évoluent, le degré d'intégration se renforce et de nouvelles compétences leur sont affectées (notamment en lien avec les services de proximité). A la suite de la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des

³ On distingue historiquement deux grands types de structures intercommunales : les formes syndicales (les communes s'associent librement pour les créer, 1 commune = 1 voix) et les formes fédératives (à fiscalité propre et auxquelles chaque commune est obligée d'adhérer depuis la loi NOTRe) (Desage, 2020).

Métropoles, janvier 2014) et de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République, Août 2015), fusionne un grand nombre d'intercommunalités, réduisant leur nombre de 2 062 en 2016 à 1 263 en 2018. Les communautés de communes ont une fiscalité propre. « *Les élus, dans les intercommunalités, sont en responsabilité pour accompagner, organiser, orchestrer la valorisation des ressources locales au plus près des besoins locaux* » (Bernier & Grimault, 2021, p. 7). Cependant, la décentralisation française n'alloue pas aux collectivités territoriales une « *réelle autonomie juridique et financière* », ce qui implique que les « *politiques locales restent administrativement et budgétairement limitées et, pour certaines, tenues de suivre les priorités adoptées à l'échelle nationale ou au niveau supranational* » (Nay, 2014, p. 406).

1.2.1.2 *Le contexte politique et financier des intercommunalités*

Les EPCI sont aujourd'hui dotés de « blocs de compétences » obligatoires. Ces compétences touchent à un vaste panel de secteurs d'intervention publique : urbanisme, eau et assainissement, ordures ménagères, logement, transport, développement économique, événements culturels et sportifs, politique de la ville...). Chaque commune de l'intercommunalité délègue un nombre de conseillers communautaires en fonction de son poids démographique, il s'agit donc d'une élection du second degré (Desage, 2020).

Les recherches sur les EPCI montrent que la plupart des exécutifs des EPCI à fiscalité propre font primer la recherche du consensus, bien qu'elles n'y soient pas légalement tenues. En effet, une régulation atypique est observée au sein des EPCI. Les acteurs politiques parlent de « consensus communautaire » ou des formations politiques ailleurs rivales se constituent en de larges coalitions.

« Si celui-ci est fréquemment justifié par ses protagonistes au nom de la technicité présumée des domaines d'intervention intercommunaux ou du caractère « impérieux » des enjeux d'attractivité territoriale, il ne faut pas s'en laisser conter. Plusieurs recherches ont montré combien ce mode de gouvernement devait d'abord à la préférence des maires pour une trêve partisane dans ces enceintes, au nom de la priorité qu'ils y accordent à la défense de leurs intérêts municipaux. » (Desage, 2020, p. 298)

Selon Desage, ces compromis et trocs entre les maires sont possibles car ces débats ne sont que faiblement publicisés auprès des citoyens. Les instances intercommunales en sont dépossédées de leurs capacités de planification.

Le fonctionnement décentralisé implique que les entités locales, telles que les communautés de communes, disposent de moyens financiers suffisants pour assurer les compétences variées dont elles ont la charge et prendre des arbitrages. Navarre et Delpech (2020, p. 8) résumant qu'« *il en va de leur libre administration ainsi que de leur autonomie financière et de gestion* ». En effet, selon ces auteurs, le bloc communal se heurte à la fois à l'hétérogénéité des situations territoriales et à l'agenda politique national. Ainsi, les attentes politiques mises dans l'action publique locale sont très différentes de la réalité des marges de manœuvre financières des collectivités (Delpech & Navarre, 2020). Les EPCI, au-delà de

« garantir une plus grande équité dans l'accès aux services publics et de favoriser leur diffusion » et de « partager les charges de centralité et d'organiser de façon harmonieuse l'offre de service de proximité », ont pour vocation « de réaliser des économies d'échelle par la mutualisation des charges et par une meilleure répartition des coûts » (Delpech & Navarre, 2020, p. 22). Ainsi, les EPCI sont conçus en partie dans l'objectif d'optimiser les ressources financières. Cependant, les EPCI sont régulièrement critiqués et incités ou contraints à consommer moins de moyens.

1.2.2 Politiques climatiques locales et adaptation

L'adaptation au changement climatique est prise progressivement en compte à l'échelle locale. La première étape consiste en la territorialisation des politiques climatiques (en trois phases) avec l'émergence et la généralisation des PCAET (Plan Climat Air Energie). Ensuite, des études permettent plus précisément de cerner les enjeux et les facteurs qui jouent sur les politiques locales d'adaptation au changement climatique.

1.2.2.1 *Les trois phases de la territorialisation des politiques climatiques*

L'adaptation au changement climatique fait partie du grand ensemble que sont les politiques climatiques. La territorialisation - entendue comme « l'organisation localisée de l'action publique en vue de résoudre des problèmes publics conçus comme devant être traités localement par une action globale, transversale et partenariale » (Alcaud et al., s. d., p. 471) - de ses politiques climatiques se fait à la fois tardivement (Arnauld de Sartre et al., 2021; Bertrand & Richard, 2014a; Richard, 2014), tout en prenant de court les collectivités locales qui n'avaient, pour bon nombre d'entre elles, pas anticipé d'actions spécifiques en faveur du climat (Arnauld de Sartre et al., 2021). L'institutionnalisation des politiques climatiques française à une échelle d'action locale s'est déroulée de manière descendante (Bertrand & Richard, 2014b). Les politiques nationales étaient majoritairement pensées de façon sectorielle et quantitative (Programme français de prévention du changement climatique en 1993, Programme national de lutte contre le changement climatique en 2000, Plan climat en 2004). Ce n'est en outre qu'en 2004 que le Plan Climat français accorde une place aux territoires avec des objectifs quantifiés dans un chapitre dédié (MEDD, 2004). Ce processus de territorialisation descendant des politiques climatiques provoque une carence d'ajustement des objectifs nationaux, notamment de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, aux spécificités locales (Bertrand & Richard, 2014b).

L'action climatique locale s'est déclinée en deux temps. Le premier a été celui conduit par les acteurs locaux engagés, « pionniers » (Bertrand & Richard, 2014a, p. 196) qui se sont heurtés à un manque de ressources financières, techniques et humaines et qui ont expérimenté des politiques climatiques locales. Selon l'analyse de Bertrand et Richard, ces territoires pionniers dans l'action climatique locale ont pour principale motivation non pas la crainte de menaces à venir mais la question de l'attractivité territoriale, plus mobilisatrice. En effet, l'enjeu

est d'attirer grâce aux caractéristiques qui tendent vers la sobriété, l'indépendance, la résilience, la sûreté voire le fait d'être un territoire précurseur, en avance... Ces territoires se sont appuyés sur des agents déjà acculturés aux questions climatiques et énergétiques. De plus, ces territoires étaient des collectivités de dimension importante avec des moyens financiers et humains conséquents. Le deuxième temps a été celui de la généralisation (Bertrand & Richard, 2014a). Ce sont les lois Grenelle 1 (2009) et 2 (2010) qui engagent certaines collectivités dans l'élaboration de plans climat (Bertrand & Richard, 2014b).

1.2.2.2 La généralisation des PCAET

Ces plans climats sont généralisés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015. En 2009, les Plans Climat-Energie Territoriaux (PCET) étaient destinés de manière obligatoire aux collectivités de plus de 50 000 habitants et visaient essentiellement la question énergétique. Cette loi (LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1), 2015) répond à « à une requête faite de longue date par plusieurs associations environnementales représentant les collectivités territoriales, les agences régionales de l'environnement et les agences locales de maîtrise de l'énergie » (Bertrand & Richard, 2014b, p. 198).

Ensuite, les PCET sont devenus les Plans Climat-Air-Energie Territoriaux (PCAET) et se sont imposés aux collectivités de plus de 20 000 habitants. Cet élargissement de l'obligation s'ancre dans une logique de généralisation de la lutte contre le changement climatique. Les plans climat doivent être articulés avec les autres documents de planification urbaine. Il est important de souligner que ce mouvement de généralisation des plans climat désigne l'intercommunalité comme l'autorité qui coordonne et anime l'action climatique au niveau territorial. Ce sont des documents d'orientations qui ne détaillent pas la mise en œuvre des politiques climatiques locales (Arnauld de Sartre et al., 2021). Ils sont conçus comme des processus de concertation et de mobilisation d'un écosystème d'acteurs (Dépoues & Nicol, 2022) et l'EPCI est désormais tenu de prendre en compte toutes les activités publiques et privées de son territoire émettrices de gaz à effets de serre (Arnauld de Sartre et al., 2021). Ces plans comportent les deux volets de l'atténuation et de l'adaptation.

1.2.2.3 Les politiques d'adaptation locales

En effet, la question de l'adaptation émerge à un niveau local à la suite de la loi Grenelle 2 qui engage les collectivités par le SRCAE (Schémas Régionaux Climat Air Energie)⁴ et le PCET. Etant donné l'institutionnalisation descendante de la politique climat, l'adaptation au changement climatique passe au second plan, tout comme cela a été le cas à un niveau national et européen (Bertrand & Richard, 2014a). La seule contrainte de contenu des plans climats territoriaux porte sur le volet atténuation (« diagnostics carbone ») mais aucune contrainte ne pèse sur les EPCI quant à leur adaptation au changement climatique.

⁴ Le SRCAE est aujourd'hui intégré au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Ainsi, si l'atténuation est prioritaire dans les politiques climatiques territoriales (Arnauld de Sartre et al., 2021; Richard, 2014), plusieurs explications dépassent la seule institutionnalisation descendante et de nombreux auteurs ont étudié la question de l'action locale d'adaptation au changement climatique. En effet, les difficultés des territoires à traduire la question de l'adaptation au changement climatique en action à l'échelle locale sont nombreuses. Richard (2014, p. 3) soulève le questionnement : « *S'adapter à quoi ? S'adapter comment ?* ».

Tout d'abord, l'atténuation est plus aisée à mettre en œuvre à un niveau local puisque si « *les objectifs de réduction tendent à passer par des mesures jusqu'à un certain point standardisées et reproductibles, la perspective de l'adaptation renvoie à des logiques singulières, nécessairement situées dans l'espace et dans le temps, marquées par un fort degré de complexité et d'incertitude* » (Bertrand & Richard, 2014b, p. 198). Un autre frein à la construction de politiques locales d'adaptation se trouve dans l'absence de mesures préexistantes en ce sens sur les territoires (Bertrand & Richard, 2014b).

De surcroît, l'adaptation au changement climatique à un niveau local est plus difficile à porter politiquement puisqu'elle « *ouvre (...) la perspective plus concrète et plus triviale de se préparer à vivre avec des changements que l'on sait inéluctables* » (Bertrand & Richard, 2014b, p. 199). L'adaptation au changement climatique reste un sujet en friche, délicat, lié à l'absence de gains politiques associés : « *vœu d'impuissance* » ou manque d'identification du problème par les populations (Richard, 2014). A propos de la mise en œuvre de politiques d'adaptation, Simonet (2011) rappelle que même si elles sont encore peu étudiées, les dimensions humaines et sociales sont un obstacle important à l'efficacité des mécanismes de prises de décisions. Il liste par exemple la dimension temporelle avec une rupture entre les impacts climatiques de long terme et le court-termisme des dynamiques politiques, électorales et décisionnelles. Richard (2014) explique également que l'action publique d'adaptation au changement climatique se heurte au difficile passage « *du pilotage a priori au pilotage par les conséquences, tant il n'est pas aisé de s'arracher d'un imaginaire planificateur concevant l'élimination de la surprise comme unique moyen de penser la maîtrise de l'action* » (Richard, 2014, p. 7). Simonet explique également que des barrières cognitives freinent la saisie de la signification matérielle et conceptuelle de ce qu'est l'adaptation, au risque de multiples interprétations différentes (Simonet, 2011).

L'adaptation au changement climatique est également conditionnée par le cadre institutionnel des collectivités et notamment les ressources financières, humaines et politiques ainsi que le poids des compétences. De plus, de nombreuses portes d'entrées existent pour parler d'adaptation au changement climatique (urbanisme, habitat, risques naturels, santé, gestion de la ressource en eau, agriculture, biodiversité,...) (Richard, 2014).

Dans le même sens, Simonet (2017) analyse en détails l'interprétation et les représentations sociales des agents des collectivités à propos de l'adaptation au changement climatique et en quoi cela impacte la politique locale liée. Richard (2014) explique également que si l'adaptation doit gérer les effets du changement climatique, leur appréhension est largement conditionnée par « *les échelles spatiales et temporelles retenues, mais également selon les secteurs et filières considérés, les caractéristiques du milieu physique et environnemental et les caractéristiques socioculturelles des territoires concernés* » (Richard, 2014, p. 3). Seulement, « *les discours naissants autour de l'adaptation apparaissent organisés autour d'éléments du territoire à fort capital symbolique et identitaire, cristallisant sur des « ressources spécifiques » menacées. Face à l'immatérialité des enjeux et à l'absence de danger ressenti, ces discours visent d'abord à convaincre tant le personnel politique que le grand public de la nécessité de s'adapter et d'agir maintenant* » (Richard, 2014, p. 9). La vulnérabilité des territoires ruraux peut augmenter avec l'oubli des risques ou la confiance exagérée dans les dispositifs techniques de protection qui mène à « *une amnésie collective, productrice de vulnérabilités* » (Garnier, 2010). Ainsi, Richard (2014, p. 4) fait le constat que l'adaptation au changement climatique et ses enjeux sont différents d'un territoire à l'autre « *tant au regard des indicateurs objectifs de l'exposition aux effets du dérèglement climatique, qu'au travers de leurs perceptions subjectives, variant dans le temps et dans l'espace* ».

Les politiques publiques locales d'adaptation au changement climatique sont également confrontées à trois types d'incertitudes. D'abord, l'estimation des effets potentiels du changement climatique sur les territoires est approximative (Richard, 2014). En effet, l'impossible prise en compte des variables locales dans les modèles scientifiques de prévision des effets du changement climatique (Dessai & Hulme, 2004) freine l'adaptation. Ensuite, l'évaluation des vulnérabilités et des capacités d'adaptation demeure difficile, tout comme, enfin, la qualité des réponses à apporter qui reste incertaine (Richard, 2014). Un facteur important est celui de la présence locale de ressources cognitives et techniques sur des questions environnementales. En effet, les cas régionaux étudiés par Richard (2014) montrent que la coopération des régions avec l'ADEME ou une agence environnementale par exemple est utile, voire essentielle, à l'élaboration d'une action climatique locale. Ainsi, « *ces organismes « entre-deux » se définissent par leur non-appartenance exclusive à un seul échelon territorial, ni à une seule institution, permettant ainsi, de fait, le dialogue entre institutions et entre échelles territoriales* » (Richard, 2014, p. 8). La complexité du problème climat réside également dans le fait qu'il entremêle – voire confond - les risques « naturels » et « anthropiques », les pressions locales et globales (Richard, 2014). Ainsi, une approche systémique et transversale est nécessaire pour un problème « *non borné* » (Richard, 2014, p. 7), en acceptant les désaccords et les incertitudes.

Simonet (2017) développe que l'adaptation sur le plan local se traduit généralement par des mesures palliatives, « *sans remise en cause de l'ordre social et politique établi* », autrement dit des mesures d'ajustement. Pourtant, l'action publique à l'échelle locale a un rôle majeur à jouer dans l'adaptation au changement climatique puisqu'elle permet d'intégrer les effets locaux du changement climatique (Adger et al., 2009).

A l'échelle des EPCI, différents outils de planification intègrent l'adaptation au changement climatique. Parmi eux, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), la Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). D'autres documents communaux sont également relatifs à l'adaptation, notamment ceux attenants à la gestion du risque comme le Plan communal de sauvegarde (PCS) et le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) (Simonet, 2017).

Par ailleurs, Bertrand et Richard (2015) montrent qu'à l'échelle locale (régionales et métropolitaines), les politiques d'adaptation au changement climatiques se construisent généralement en dehors du cadre des politiques climatiques qui sont, elles, centrées sur l'atténuation. Par exemple, si un plan climat existe au sein de la collectivité, les chercheurs montrent que la politique d'adaptation est généralement construite à côté de celui-ci. Des pratiques de gestion spécifique de l'atténuation sont mis en place et dissociées, dans l'élaboration, des politiques d'atténuation et d'adaptation. Les études de cas étudiées montrent ainsi que c'est pour faire exister les politiques d'adaptation en tant que telles, pour éviter leur dilution dans l'atténuation et la question énergétique, que les deux se retrouvent séparées dans leur conception. De même, un travail d'appropriation spécifique semble être nécessaire pour que l'adaptation existe localement. Cette séparation s'explique aussi par la différence des données scientifiques nécessaires à l'atténuation d'une part (mono-discipline, données d'émissions de GES, mesurabilité et évaluation aisée) et à l'adaptation d'autre part (transdisciplinarité, jeux de données variés et sensibles, évaluation complexe). Ensuite, les échelles de temps, les périmètres et les acteurs mobilisés pour les politiques publiques d'atténuation (temps long et échelle globale) sont nécessairement différents de ceux mobilisés pour l'adaptation (court, moyen et long terme et échelles locales – généralement liées à des unités biogéographiques ou en lien avec des ressources symboliques du territoire). Enfin, nous ne pouvons ignorer l'influence des cadres politico-institutionnels décrits précédemment qui ont construit cette dichotomie entre atténuation et adaptation (Bertrand & Richard, 2015). Pour résumer, voici ci-dessous un tableau récapitulatif des caractéristiques de l'atténuation et de l'adaptation, que nous considérerons au cours de notre analyse de l'adaptation au changement climatique à l'échelle des EPCI ruraux.

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

Figure 2 : Caractéristiques de l'atténuation et de l'adaptation.

Source : Bertrand et Richard (2015, p.8)

Dans la logique de cerner davantage l'action publique d'adaptation au changement climatique des territoires, une typologie de l'adaptation à l'épreuve du terrain a été construite par Dhénain et Barreteau en 2018. Cette typologie, conçue empiriquement sur la base d'une étude de cas sur la côte languedocienne, prend en compte à la fois la qualification des actions d'adaptation, les instruments d'action publique d'adaptation ainsi que les logiques politiques. Quatre types d'adaptation en résultent : « contrôler et maintenir », « faire faire », « réguler » et « reconfigurer ».

	Résistance	Accommodation	Ajustement	Transformation
Type	Contrôler et maintenir	Faire faire	Réguler	Reconfigurer
Mots-clés	Sécuriser le territoire (et les modes de développement actuels)	Faire faire le territoire	Ménager le territoire	Déménager/réagencer le territoire
Instruments	Aquadomia Digues Cartographie des PPRL avec durcissement des règles d'urbanisation	Observatoires, Études de vulnérabilités Livres blancs	Modes de gestion doux, Renouvellement des modes de répartition de la ressource en eau, Projets urbains	Recul stratégique
Adaptation de quoi	Infrastructures techniques	Connaissances Représentations	Modes de vie Modes de consommation, Modes de gestion	Territoires et leurs modes de fonctionnement, Modèles économiques, Modes de gestion et gouvernance
Logique politique	Résister, protéger Logiques interventionnistes	Inciter les autres acteurs à agir Logiques de pilotage à distance	Ajuster Localisme	Transformer Logiques redistributives ?

Figure 3 : Typologie des actions d'adaptation. Source : Dhénain & Barreteau, 2018

Ainsi, si l'action publique locale en matière d'adaptation au changement climatique est bien différente selon les localités dont il est question, le contexte général des EPCI est celui d'une montée en puissance et d'une contrainte financière importante. Les PCAET placent ces collectivités comme autorités locales d'action climatique qui les obligent à prendre en compte tous les acteurs du territoire. Cependant, pour faire exister l'adaptation à un niveau local, les collectivités adoptent différentes stratégies. Il s'agit pour elles de porter politiquement un discours peu attrayant, réduire les incertitudes, être compatible avec les autres documents de planification. Ces politiques locales d'adaptation sont également fortement impactées par la perception des effets du changement climatique par ses parties prenantes et par l'articulation avec les politiques d'atténuation. Nous verrons maintenant quelles sont les liens entre les dynamiques de coopération et ces paramètres propres à l'adaptation au changement climatique au sein des collectivités territoriales.

1.3 Les coopérations

Afin de comprendre en quoi les dynamiques de coopérations peuvent conditionner une politique publique d'adaptation au changement climatique à l'échelle des EPCI, il convient de cerner ce que nous entendons par « coopérations ». Ainsi, nous explorerons à la fois la question des coopérations territoriales mais aussi celle des coopérations internes aux agents et aux élus de la collectivité à travers la question de la transversalité.

La coopération est définie par le Larousse comme l' « *action de coopérer, de participer à une œuvre commune ; collaboration, concours* » (Larousse, s. d.-b). La coopération renvoie également à une forme d'organisation économique et de mode d'entreprendre qui implique une participation à la prise de décision et à une redistribution des excédents collective et limitée (Fraisie, 2018).

1.3.1 Coopération territoriale et adaptation : les indissociables ?

La coopération territoriale renvoie aux « *collaborations à différentes échelles d'action publique entre acteurs privés et/ou publics situés dans différents États* » (Pasquier et al., 2011, p. 103). Lorsque nous parlons de coopérations dans le cadre de l'action publique, différentes notions entrent en jeu : concertation, consultation, co-production, débat public, dialogue civil, dialogue structuré territorial, négociation, partenariat, co-construction...

1.3.1.1 *L'objectif de la co-construction ?*

Comme l'explique Fraisie (2018), c'est le terme de « co-construction » qui est monté en puissance ces dernières années, devenant une revendication pour certains acteurs. La co-construction est une démarche entreprise par de nombreux élus et techniciens de l'économie sociale et solidaire cherchant à « *faire reconnaître dans les politiques locales la contribution à la richesse des territoires d'initiatives et d'entreprises qui étaient sous-estimées sinon*

invisibilisées dans les représentations dominantes des élites locales et les instruments de développement économique » (Fraisie, 2018, p. 5). La co-construction apparaît dans les textes législatifs dans les années 2010 grâce aux revendications et expérimentations d'élus locaux, de chercheurs, de responsables de structures de l'ESS et de citoyens. Cependant, Fraisie (2018) rappelle que cette co-construction est rarement obligatoire, ni même définie dans les textes de loi. Ainsi, la recherche-action menée à l'initiative du Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (R.T.E.S.), propose la définition suivante, s'inscrivant dans le registre de la participation aux politiques publiques et de la démocratie participative : « *processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique* » (Fraisie, 2018, p. 7). Si cette définition inclut la mise en œuvre et le suivi-évaluation d'une politique publique et exclut la codécision, celle de Vaillancourt ne considère que la phase de conception de l'action publique, qui se définit par la codécision. Pour lui, la co-construction désigne « *un processus de codécision auquel participent à la fois les acteurs de la société civile et les acteurs de l'État (ou de la société politique)* » (Vaillancourt, 2016, p. 3). La co-construction telle que définie par Fraisie se distingue d'une approche décisionniste (ou les arbitrages reviennent à un responsable politique) et d'une approche technocratique (ou les techniciens jouent un rôle central dans les décisions et la mise en œuvre des politiques publiques). Fraisie distingue également la co-construction des « *consultations informelles, bilatérales et en coulisse d'organisations de la société civile qui peuvent être captives de réseaux notabiliaires, de pratiques clientélistes ou du lobbying des groupes d'intérêts* » (Fraisie, 2018, p. 8). De même, elle suppose une contractualisation spécifique avec les acteurs du territoire où les enjeux d'intérêt général n'émanent pas d'une partie mais d'un processus explicite de concertation.

La co-construction est un concept complexe qui revêt des réalités bien différentes. Pour mieux cerner la notion, Vaillancourt (2016) précise que cette dernière nécessite autant la présence des élus politiques que des acteurs de la société civile. Cette co-construction peut être démocratique tout comme elle peut ne pas l'être quand par exemple certaines parties prenantes sont exclues et d'autres incluses, en fonction de leur capital économique et politique. Ainsi, la participation citoyenne ne suffit pas à la co-construction démocratique (Vaillancourt, 2016).

Dans le cadre de leur étude des dispositifs d'appui et d'accompagnement à la création d'activité en PACA, Richez-Battesti et Gianfaldoni (2010) proposent une typologie des « registres de coopération » entre les acteurs de l'économie sociale et solidaire et les acteurs publics territoriaux. 3 modes de relations sont identifiés - aiguillon, partenariat et soumission – grâce à trois indicateurs : l'origine de la coopération, ses motifs et ses conditions. L'aiguillon se constate lorsque les acteurs de l'ESS se font coordinateurs des politiques locales et que les pouvoirs publics sont dans une posture accompagnatrice. Le partenariat se manifeste par une temporalité ample et une production commune. Enfin, la relation de soumission se caractérise par la gestion marchande des associations, considérées comme opératrices, via leur mise en

concurrence ainsi que par le court-termisme de l'horizon imposé par la collectivité (Richez-Battesti & Gianfaldoni, 2010).

Fraisse propose également une typologie des co-constructions qui est composée de trois types : institutionnelle, professionnelle ou territoriale et citoyenne. Cette typologie s'appuie sur les types d'acteurs parties prenantes du rapport de coopération. La co-construction institutionnelle implique « *l'État, les collectivités locales, les corps intermédiaires dits « représentatifs », parfois appelés « forces vives » de la nation et considérés comme « légitimes » pour parler au nom des territoires, de telles ou telles catégories d'organisations ou de populations* » (Fraisse, 2018, p. 37). Elle repose ainsi sur les représentants élus des collectivités ou organisations de la société civile ainsi que sur des instances (dialogue social, conseils supérieurs). Le deuxième type de co-construction identifié par Fraisse est la co-construction professionnelle ou territoriale qui prend forme entre au moins deux parties prenantes. Elle s'appuie sur une structuration, par la collectivité, d'interlocuteurs compétents et représentatifs issus de la société civile, selon différents critères (profils, nombres d'adhérents, expertise, mobilisation citoyenne, etc.) sans pour autant marginaliser ni exclure les acteurs et les initiatives plus isolées. Enfin, la co-construction citoyenne est celle fabriquée avec les populations concernées par les problèmes en question.

Pour Fraisse (2018) ; plusieurs conditions sont nécessaires pour qualifier une politique publique de « coconstruite ». Les élus et les services acculturés et convaincus de l'intérêt de la co-construction facilitent ce processus. De même, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles d'être mobilisés ou de se mobiliser dans la co-construction, doivent avoir conscience de leur statut et s'instituer en collectif. La méthodologie de la co-construction est également très importante dans l'analyse : les parties doivent au préalable s'accorder et définir leurs attentes respectives sur le processus de co-construction, partager le diagnostic réalisé en amont de la politique à mener, articuler les espaces de délibération institutionnels et non-institutionnels, co-piloter le calendrier et l'animation de la politique publique. Il est également favorable au processus de co-construction de prévoir les ressources et anticiper les coûts nécessaires à celle-ci et établir des relations de confiance en acceptant les désaccords et les conflits (Fraisse, 2018).

1.3.1.2 L'exigeante adaptation en matière de coopération

La territorialisation de l'action climatique donne à l'EPCI un rôle de mobilisation et de coordination des acteurs du territoire dans le cadre du PCAET. Ainsi, c'est une vision stratégique de la planification, construite autour de la coordination et de la concertation. Le PCAET ne tient dorénavant plus seulement compte du patrimoine de la collectivité mais acquiert une dimension « territoire », ce qui oblige l'EPCI à développer un rôle d'animation et de mobilisation.

Les politiques climatiques menées jusque-là semblent ne pas suffisamment prendre en compte les modes de vie et de consommation des populations, ce qui minimise le rôle des initiatives locales, de la société civile (Aubertin et al., 2015). Pommerieux argue que ces politiques climatiques ont une « *trop forte approche technique, associée à une faible mise en dialogue entre citoyens et politiques* » (Pommerieux et al., 2021, p. 186). Il émet l'hypothèse selon laquelle l'adaptation transformationnelle à un niveau local n'est possible que si les capacités citoyennes sont prises en compte. L'adaptation consisterait en un changement des pratiques plutôt qu'en l'ajustement des territoires aux besoins anthropiques (Pommerieux et al., 2021). Pommerieux, Blanc, Laigle et Tonnelat (2021) tirent leur définition des capacités citoyennes du travail de Sen : « *les capacités des citoyens à mobiliser leurs expériences et relations aux milieux, en vue d'enrichir leurs opportunités d'être et d'agir en prenant conscience des différents facteurs qui affectent leurs conditions de vie* » (Sen, 2010). Les travaux sur le lien entre les capacités et la question écologique sont nombreux (Angoué, 2019; Buclet & Donsimoni, 2020), avec notamment un exposé scientifique commandé par les Nations Unies (Pelenc et al., 2015). Nous retiendrons ici les travaux de Flipo (2005) qui expliquent que la prise en compte des capacités permet de réfléchir la question de l'écologie sous un nouveau jour : celui des droits de l'Homme.

Au prisme de l'adaptation au changement climatique, les capacités permettent aux individus de trouver des stratégies pour se protéger des risques et donc à être résilient. A l'inverse, le manque de capacités peut les rendre vulnérables. Pour analyser les stratégies d'adaptation, il est nécessaire de s'attarder à la fois sur les vulnérabilités des individus et des sociétés mais également sur leur capacités valorisées (« s'adapter à quoi » et « adapter quoi » ?) (Pommerieux et al., 2021). Un second point important semble de prendre en compte les capacités collectives, essentielles pour passer d'une adaptation incrémentale ou adaptative, à une adaptation transformationnelle (Pelling et al., 2015). D'autres auteurs soulignent l'importance du lien entre capacités et valeurs ou principes moraux des populations, afin d'encourager la participation des parties à l'expression démocratique (Deneulin & Alkire, 2009). Pommerieux, Blanc, Laigle et Tonnelat (2021) montrent dans leur article que la mise en récit est un outil essentiel puisqu'il permet de raccrocher les capacités aux valeurs. Ils montrent également que ce sont la participation publique et l'*empowerment* qui permettent cette mise en récit grâce à la participation, et donc l'appropriation par les populations de l'adaptation.

De surcroît, Dépoues et Nicol (2022) constatent que les défis à relever dans l'action publique d'adaptation au changement climatique exigent de « *glisser d'un processus linéaire et cloisonné vers un nouveau processus plus interactif et itératif, associant les entreprises et les citoyens, et ce dès la phase de conception du projet* » (Dépoues et Nicol, 2022, p. 79). En somme, les chercheurs évoquent ici la notion de co-construction, nécessaire à la prise en compte de la complexité de l'enjeu d'adaptation.

1.3.2 Une transversalité nécessaire à un changement climatique global

Nous pouvons également entendre la notion de coopération sous l'angle de l'intérieur des administrations publiques, c'est-à-dire celle entre les agents d'une collectivité ou entre les élus, ou entre agents et élus. Ainsi, nous parlons de « transversalité » à propos « *des dispositifs et des politiques réputés dépasser l'organisation historique de l'action publique par domaines d'intervention spécialisés* » (Douillet et al., 2019, p. 659). C'est ainsi de la rupture avec la logique en silos de l'action publique dont il s'agit ici. L'objectif est de mieux articuler les différents domaines de l'action publique entre eux (intersectorialité) mais aussi de mieux incorporer un nouvel enjeu dans les domaines d'action préexistants (trans-sectorialité) (Douillet et al., 2019).

D'abord, la réussite des politiques climatiques locales, à travers les PCAET, repose sur une certaine transversalité des services. En effet, il est nécessaire que la question climatique s'institutionnalise dans les autres services que celui qui la porte. Cette institutionnalisation dépend de différents facteurs que sont la place des services en charge du PCAET dans la collectivité, ses relations avec les autres services et l'élargissement territorial. Cependant, l'organisation de l'EPCI compte peu par rapport à la capacité des porteurs du PCAET à convaincre les autres services et les acteurs et partenaires à s'engager dans la démarche. Les études de cas réalisés par Arnauld de Sartre, Baggioni et Bouisset montrent qu'à la suite des adoptions des premiers PCAET, un temps se déroule pour mettre en place une transversalité interservices et permettre à l'équipe du PCAET de rencontrer les services de l'organisation.

Ensuite, en matière d'adaptation au changement climatique, la transversalité semble être une condition fondamentale. En effet, le changement climatique a des effets très variés qui touchent tous les domaines de l'action publique territoriale : l'urbanisme avec les îlots de chaleur urbain ; la santé avec les canicules, les allergies, les maladies vectorielles ; le tourisme avec la question de l'eau, du niveau de la mer, des incendies ; l'économie avec l'impact sur les matières premières, les chaînes de productions, les transports ; l'agriculture avec l'eau, les cultures, etc. De même, nous avons vu précédemment les risques de maladaptation et donc la nécessité que certaines politiques d'autres services ne déploient des actions qui viendraient soit freiner des actions d'adaptation en cours, soit aggraver les émissions de gaz à effet de serre. Il devient également plus aisé d'impliquer les acteurs locaux puisqu'il ne s'agit plus seulement d'adaptation mais aussi d'attractivité du territoire, de développement économique, de cadre de vie, de santé, etc. De plus, cette transversalité implique une certaine mutualisation des moyens, ce qui permet la réduction des coûts. Il y a enfin des avantages cognitifs qui permettent de faire comprendre la notion de vulnérabilité comme un phénomène complexe impliquant de nombreux paramètres (Bertrand & Richard, 2015). Si cette déssectorisation de la politique d'adaptation semble ainsi préférable, les acteurs qui l'investissent « *ne conçoivent pas que celle-ci se limite aux seuls effets des changements climatiques, et quand bien même le souhaiteraient-ils, des écueils cognitifs majeurs les contraignent rapidement à ouvrir leur*

raisonnement » (Bertrand & Richard, 2015, p. 10). Dépoues et Nicol (2022) insistent sur le fait que cette transversalité nécessite d'y consacrer du temps et des ressources humaines.

En synthèse, les dynamiques de coopération d'une collectivité avec son territoire ou en interne de cette administration influence de manière significative la politique d'adaptation au changement climatique que sera en mesure de développer un EPCI. C'est par ce prisme que notre grille d'analyse étudiera la question de l'action publique territoriale d'adaptation au changement climatique.

1.4 Des dynamiques de coopération qui conditionne l'adaptation au changement climatique

La grille d'analyse que nous allons utiliser pour ce travail de recherche synthétise les différents éléments soulevés précédemment. Elle vise à expliciter le lien entre les dynamiques de coopérations d'une collectivité territoriale (en interne et en externe) et sa politique territoriale d'adaptation au changement climatique.

Ainsi, nous considérerons, au vu des apports des différents chercheurs précédemment présentés, qu'il existe un lien de corrélation entre le type d'approche de l'adaptation au changement climatique et les dynamiques de coopérations dans lesquelles s'inscrivent l'EPCI en question. S'ils ne sont pas les seuls facteurs explicatifs, le degré de coopération de la collectivité avec les acteurs du territoire et le degré de transversalité des délégations de la collectivité sur ce sujet participeront à déterminer l'ambition de la politique d'adaptation réfléchie ou menée par l'acteur public local.

En effet, c'est bien la co-construction d'une politique d'adaptation avec les acteurs du territoire (institutionnels, professionnels et citoyens) qui permet réellement d'atteindre un niveau d'adaptation transformationnel, c'est-à-dire celui le plus complet, durable et solide. La reconfiguration du territoire – donc de son fonctionnement, de ses modèles économiques, de gouvernance et de gestion pour qu'il soit réellement adapté aux bouleversements en cours et à venir - n'est possible que dans un processus de co-construction avec les acteurs concernés, c'est-à-dire les services de l'Etat, les différentes collectivités locales (département, région, communes), les associations et entreprises et bien-sûr les habitants. Ce n'est que grâce à l'action coordonnée de ses différentes personnes et collectifs que le territoire peut se transformer profondément pour faire face aux effets du changement climatique, parfois violents, parfois latents, dans l'objectif d'éviter les effets préjudiciables du changement climatique sur la santé humaine (décès, maladies, épidémies, allergies, catastrophes naturelles), sur les populations vulnérables en particulier (les populations aux revenus les plus faibles, les femmes, les personnes socialement marginalisées, les populations vieillissantes), sur l'économie (sur les bâtiments et infrastructures, l'énergie, l'agriculture, les assurances, le tourisme) mais

aussi sur l'équilibre des territoires (gouvernances, conflits sociaux et politiques, partage des ressources, migrations...). Une première étape de cette co-construction territoriale de la politique d'adaptation est d'impliquer l'ensemble des délégations et donc des services dans le dessin d'un territoire adapté au changement climatique. Chacun des services sera alors en mesure d'emmener avec lui ces partenaires propres et d'insuffler une réflexion puis une mise en action dans son domaine d'action (petite enfance et jeunesse, agriculture, tourisme, économie, culture, déchets, eau, etc.)

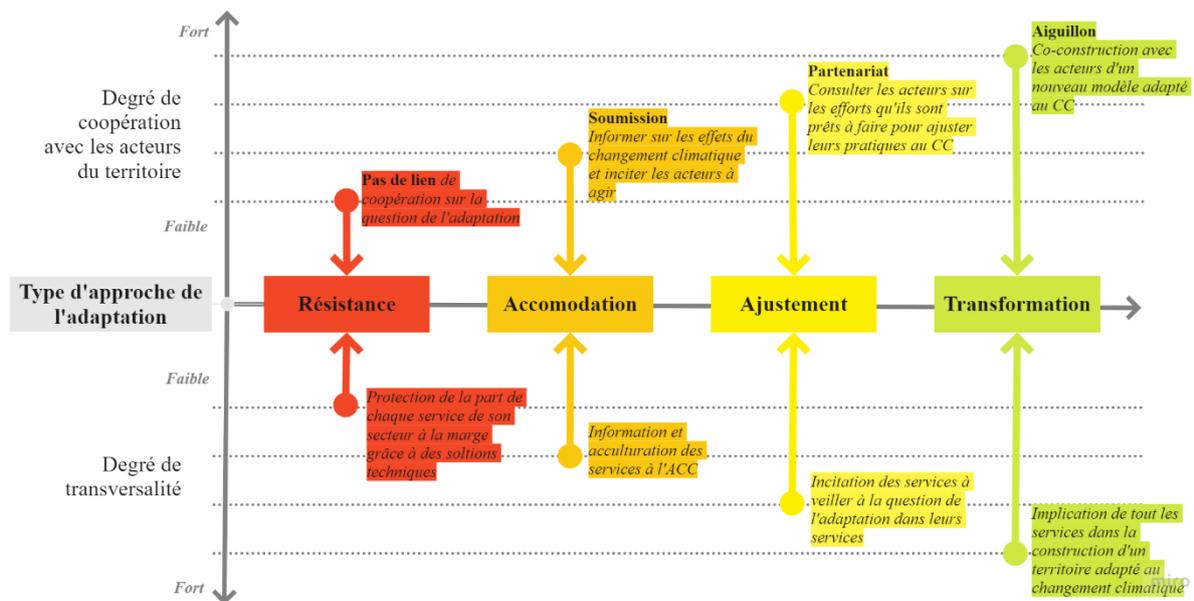


Figure 4 : Types d'approches de l'adaptation au changement climatique en fonction des dynamiques de coopération dans lesquelles s'inscrivent les EPCI.

Ainsi, cette représentation graphique montre, en abscisse centrale, les types d'approche de l'adaptation au changement climatique qui peuvent être portées politiquement et techniquement par les collectivités territoriales. Ces différents types (résistance, accommodation, ajustement, transformation) sont définis par Dhénain et Barreteau dans leur typologies et détaillés dans leurs instruments d'action publique, leur rhétoriques mobilisées et leur logiques politique (Dhénain & Barreteau, 2018). Ainsi, nous ne repréciserons pas les ressorts détaillés de chacun des types présentés ici mais retiendrons la typologie construite.

Ensuite, cette grille d'analyse présente en ordonnées supérieures les degrés de coopération dans la fabrique des politiques publiques. Ainsi, sont compris ici les différents types de coopération définis par Fraisse (institutionnelle, professionnelle et citoyenne). Cependant, nous ne chercherons pas à qualifier ici le type de coopération mais bien son degré. En effet, les situations du terrain pourront être colorées de ses différentes coopérations. Nous considérerons que l'important réside moins dans le type que dans la variété (il semble important qu'elles soient toutes en marche pour tendre vers l'adaptation transformationnelle) et le degré de ses relations de coopération (tendre vers la co-construction). C'est pourquoi nous nous sommes approprié la typologie de Richez-Battesti et Gianfaldoni (2010) pour définir ses degrés de coopération.

Enfin, la grille met également en évidence la transversalité qui, on l'a vu, a une influence certaine sur l'action publique territoriale d'adaptation au changement climatique. Elle se propose de qualifier les différents degrés de transversalité en fonction des types d'adaptation visés.

Ainsi, la deuxième partie de ce mémoire visera à présenter une première lecture de la compréhension et du portage politique de l'adaptation sur le territoire de la communauté de communes des Baronnie en Drôme Provençale. Nous nous attacherons dans un premier temps à analyser les représentations liées au changement climatiques sur le territoire, puis nous nous intéresserons à son portage politique, tiraillé entre une élue motrice et un contexte politique freinant.

La troisième partie de ce mémoire analysera les dynamiques de coopérations autour de la question de l'adaptation en tentant d'en expliquer les fondements tout en proposant des perspectives pour ouvrir le dialogue sur cette question. La première sous-partie portera sur les coopérations entre la collectivité et son territoire tandis que la seconde se souciera de la transversalité sur la question de l'adaptation.

2 Une adaptation contenue par une transversalité limitée à la CCBDP : des élus frileux et des agents encore peu impliqués

Ainsi, la première étape de notre analyse porte sur la capacité de la CCBDP à créer ou utiliser les dynamiques de coopération en interne de la structure, c'est-à-dire à travers les différentes délégations, politiques publiques et services. Rappelons que la transversalité des effets du changement climatique nécessite une réponse globale. Pour que cette réponse soit durable et solide face aux bouleversements à venir, c'est-à-dire tendre vers la transformation du territoire, l'adaptation au changement climatique doit impliquer une restructuration du territoire et donc mobiliser le plus largement possible les différents acteurs et secteurs d'activité d'un territoire. Comme nous l'avons vu, une première étape pour une collectivité serait d'impliquer l'ensemble des délégations et donc des services dans la démarche d'adaptation. Pour comprendre dans quelle mesure la politique publique d'adaptation de la CCBDP est et pourra être portée à un niveau transformationnel, nous analyserons donc dans un premier temps la coopération interne sur ce sujet. Nous distinguerons la partie politique, qui conditionne le portage de l'adaptation dans les différents services, de la partie administrative, qui conditionne sa mise en œuvre opérationnelle.

2.1 Un portage politique qui peine à permettre de la transversalité

Un des critères d'analyse déterminants d'une politique d'adaptation à un niveau local est son appropriation politique (Richard, 2014). De plus, Dhénain et Barreteau (2018) explicitent l'importance des logiques politiques (s'adapter pour quoi faire ?) dans l'accomplissement et la portée de la politique locale d'adaptation. Comme nous le verrons, la politique d'adaptation au changement climatique est en prise avec un contexte politique peu favorable. Cependant, nous allons voir maintenant que si la vice-présidente en charge de la transition écologique s'est approprié la question de l'adaptation et mène un travail long de mise en transversalité, la plupart des autres élus semblent de plus en plus concernés par cette question.

2.1.1 La vision incrémentale et transversale de la politique d'adaptation

2.1.1.1 Une ambition contenue...

Anne, la vice-présidente en charge de la transition écologique, défend l'adaptation au changement climatique comme une priorité pour le territoire. Pour elle, l'adaptation passe bien avant la politique d'atténuation.

« On parle de transition écologique avec le Plan Climat Air Énergie pour réduire nos gaz à effet de serre. Mais en fait, j'allais dire, on en est même plus là ! Enfin, même si évidemment ça passe par là, on en est à « comment on fait maintenant pour s'adapter à ce changement climatique ? », parce que celui-là, il est inéluctable. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Pour elle, l'adaptation au changement climatique relève de la responsabilité de la communauté de communes. Si cette dernière ne s'y intéresse pas, « *on va se prendre un retour de manivelle dans la face, c'est possible. Donc on doit agir* ». Le PCAET devient un outil pour mettre en place une politique d'adaptation au changement climatique, même si l'atténuation est nécessaire « *pour éviter d'accélérer les choses et que ça s'aggrave encore plus* » (Anne). L'objectif est bien de réduire les vulnérabilités des usagers du territoire. Ainsi, l'élue qui a la charge à la CCBDP de la transition écologique en a une vision « sociale ». L'observation au cours du stage a également permis de constater cet engagement centré sur l'aspect social avec la demande politique d'ajouter aux enjeux d'adaptation la question de la sécurité des habitants face aux incendies qui touche directement la viabilité du territoire et la vie des habitants.

« On parle de l'adaptation au changement climatique, évidemment, il y a la question écologique, ça va de soi mais (...) je pense que c'est d'abord un enjeu social, c'est d'abord ça. Avec évidemment l'adaptation au changement climatique et puis le changement de certaines de nos pratiques en toile de fond, parce que ça devient plus qu'urgent. Mais l'enjeu social, c'est vraiment la chose majeure » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Si cet enjeu du social semble être un fil rouge dans le portage politique de l'adaptation au changement climatique à la Communauté de Communes des Baronnie en Drôme Provençale, celui-ci semble partir du constat de la fragilité du territoire face aux impacts du changement climatique et se veut très concret. En effet, Anne répètera plusieurs fois au cours de l'entretien la question « *comment on fait ?* ». Elle énumère les divers aspects à traiter, tout en avouant que « *c'est tellement sujet à la fois que... Mais moi, ça me donne le tournis, hein !* » (Anne, VP transition écologique - CCBDP).

Ça implique les pratiques agricoles, (...) ça implique la question de la gestion des ressources, (...) ça implique comment on fait pour se déplacer autrement, (...) ça implique comment on travaille aussi autrement, parce que quand il fait 40° dans la journée, il y a certains métiers, ça va pas être possible. Ça implique comment on fait aussi pour pas laisser des gens sur le bord de la route et en l'occurrence les plus fragiles (...). Comment on fait pour réduire au maximum les passoires thermiques ? (...) C'est, c'est tout ça en fait, hein ? (...) Comment travailler sur la façon dont on envisage notre futur (...) Euh, de l'immigration de population (...), faut qu'on intègre ça aussi. (...) Très sincèrement, le Plan Climat Air Energie, c'est la traduction de comment on fait maintenant pour adapter nos modes de vie à ce changement climatique ! » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Lorsqu'Anne explique que la question la plus prégnante est celle de « *comment on fait pour adapter nos modes de vie, nos quotidiens, à ce changement effectif qu'est ce changement climatique* », nous pouvons faire l'hypothèse que le type d'approche du changement climatique qui est porté est celui de l'ajustement. Anne évoque les modes de vie et le quotidien. Il n'est donc pas question ici d'une simple résistance au changement : sécuriser les modes de vie actuels face aux risques naturels spécifiques (inondations, érosion, sécheresse). La vision de l'accommodation est également dépassée puisque « *adapter nos modes de vie* » va au-delà de faire face à des chocs et de les amortir. Le discours d'Anne correspond davantage à l'approche incrémentale qui joue sur les modes de vie, de consommation, de gestion (Dhénain & Barreteau,

2018). De même, elle explique que l'adaptation implique une réflexion sur « *la façon dont on envisage notre futur, ne serait-ce qu'à travers les cultures qu'on va pouvoir maintenir sur notre territoire dans les 20 ou 30 ans à venir* » (Anne). Ici, la vision d'Anne n'est pas tellement de repenser le système agricole et ses logiques économiques mais d'abord de réfléchir comment ajuster les cultures face aux aléas climatiques. Il n'est pas tant question d'une profonde reconfiguration du territoire et de ses modes de fonctionnement mais plus de ménager le territoire face aux effets du changement climatique actuel et à venir. Cependant, nous verrons que la lente et difficile appropriation des élus et des habitants de la question climatique est très certainement un élément qui conditionne l'ambition politique de la Vice-présidente qui s'efforce d'emmener un maximum de monde avec elle.

2.1.1.2 ...pour mieux tendre vers la transversalité

En effet, à propos de l'adaptation au changement climatique, Anne a l'ambition que « *tout le monde porte ce discours à son échelle* » car si le pôle aménagement est « *le seul à porter ce discours, ça marchera jamais* » mais que « *c'est pour ça que c'est aussi difficile* » (Anne). La transversalité est au cœur du travail d'Anne qui, à propos du PCAET, s'est longtemps démenée pour faire porter la transition écologique dans tous les pôles de la communauté de communes, ce qui a pris beaucoup de temps :

«C'est bien pour ça qu'on a mis autant de temps à passer la vitesse supérieure, ou du moins à l'étape d'après, parce qu'il fallait arriver à faire comprendre à tout le monde que l'adaptation au changement climatique n'est pas... (...) En fait, c'est pas forcément à moi de gérer ça toute seule, enfin toute seule avec (...) notre service mais qu'il faut que tous les sujets de la Communauté de communes passent par ce filtre là sans exception. Parce que c'est vrai à tous les niveaux, on peut le gérer pour la petite enfance, sur évidemment la mobilité, sur la question du développement économique, l'agriculture. Oui, tous les sujets sont concernés, donc c'est évidemment très transversal. C'est pas un sujet en soi qui se traiterait tout seul dans son coin et c'est pour ça que c'est aussi compliqué à aborder. Parce qu'en fait, c'est très très transversal. » (Anne, VP transition écologique - CCBDDP)

2.1.2 Un contexte politique complexe pour l'adaptation

2.1.2.1 Le frein de la frilosité des élus face au changement...

La Vice-présidente est donc très à la pointe du combat sur la question climatique. Cependant, les enquêtés s'inquiètent de la capacité et de la volonté du système politique en place à agir pour la transition écologique. Le lien entre Anne et les élus du bureau a joué un rôle important, selon Jeanne qui a l'habitude de travailler avec elle, dans la sensibilisation de ces derniers à la question climatique.

« Je pense que l'intelligence pour savoir faire ça, pour ça, pour adapter son discours parce qu'elle le fait tous les jours avec tous ses collègues élus où elle sait à qui elle s'adresse, elle les connaît. (...) Je pense que parfois c'est difficile justement parce qu'elle a beau s'y prendre de différentes manières, trouver le bon timing, et cetera, elle

fait face à des collègues élus qui sont pas forcément prêts à parler de ces sujets, (...) ou qui les rejettent quoi ? » (Jeanne, Chargée de mission - CCBDP)

Anne explique que lors de l'élaboration du PCAET, il a fallu être patient : « *Les élus, ils ont mis du temps quand même dans le truc, hein. Plus que les citoyens, plus que les habitants, je trouve. Beaucoup plus.* » (Anne). Pauline explique que si les élus se sentent concernés par la problématique du changement climatique, ils sont toutefois « *complètement dépassés* » par celle-ci. Anne renchérit en expliquant que le processus d'appropriation du plan climat a été lent et est toujours à ses débuts. Elle décrit : « *Déjà, fallait faire comprendre ce que c'était qu'un plan climat air énergie. Enfin, même encore aujourd'hui, on a encore du mal.* » (Anne).

Les élus sont perçus par les enquêtés comme souvent insuffisamment engagés pour la transition écologique. Ce qui ressort de plusieurs entretiens est que certains élus sont frileux, voir réfractaires, à porter ce sujet politiquement. Florian explique, lorsque qu'on lui demande si les élus sont acculturés à la transition écologique, le décalage entre ceux qui portent cette question et les autres :

« Acculturés : les quelques-uns que j'ai rencontrés, oui, mais ils sont... J'allais dire "névrosés". Ils sont fatigués, ils sont fatigués. Ouais, ils sont fatigués, on va dire ça comme ça. (...) Ils ont conscience qu'ils pourraient faire ça, ça, ça, ça, ça, mais ils se battent en fait... (...) C'est les autres, qui ne comprennent rien ou qui ne souhaitent surtout pas aller dans ce sens- là » (Florian, Entrepreneur en innovation territoriale)

Dans le même sens, Pauline interprète que « *ils n'ont pas la volonté de le faire parce que ça serait une prise de risque, ça serait trop énorme pour eux* ». Océane et Pauline apportent également un regard critique sur le projet politique du territoire, porté par les élus de la CCBDP : « *le message politique est diffus sur le territoire, il va pas être vraiment clair, net, précis* » (Océane), « *c'est dilué sur le territoire alors qu'en fait on aurait toute l'ingénierie, tous les moyens pour* » (Pauline). Xavier, commente que « *l'ambition est quand même... C'est mou ! C'est mou.* ». Florian explique également que les engagements politiques sont « *très timides* », qu'« *il n'y a pas grand-chose comme projet* » à part « *préserver l'existant* » ou « *tenter de garder le peu qui marche ici* » (Florian) et que cela rend une logique de transition très compliquée. Gilles, élu à Nyons, raconte qu'il est « *un peu des fois sidéré de certains conseils communautaires* » pendant lesquels il dit voir « *des archaïsmes qui [l]e surprennent* », bien qu'« *il y a[it] des communes où c'est tout à fait fluide et logique* ». Il raconte : le territoire est « *basé encore sur "on a toujours fait comme ça"* » (Gilles). Il admet « *Enfin tout ça, ça me sidère, s'opposer à toute forme de modernisation d'aménagement du territoire...* » (Gilles). Daniel développe :

« (...) d'un point de vue politique, (...) mais c'est pas juste pour la transition mais c'est un peu sur tous les sujets, il y a pas forcément une équipe qui se dit « allez, on prend un risque sur 2, 3 sujets et on les met vachement en avant devant tout le monde, pour toutes les communes, on explique pourquoi c'est important ». On est beaucoup dans le consensus avec les 67 communes... C'est pas évident. Et du coup ça je trouve que ça représente un vrai frein pour avoir une vraie politique de transition. (...) Pour moi,

l'opportunité, c'est le projet territoire, mais je sais pas si on va arriver à ça » (Daniel, Chargée de mission revitalisation - Ville de Buis-les-Baronnies)

Les élus de la communauté de communes du Bocage Bourbonnais semblent de leur côté bien plus acculturés à la question de la transition écologique qui est un « *élément structurant, de manière pragmatique* ». Angelica illustre cela avec un exemple :

« Il y a vraiment cette volonté à chaque fois de se questionner sur les impacts de chaque démarche. Des impacts de manière systémique, c'est à dire que je dirais pas que les élus sont des écologistes à proprement parler, ou on va dire avec une vision très environnementaliste des choses. C'est plutôt des élus qui vont avoir plus un regard systémique donc qui sont bien conscients qu'il y a des liens entre la dégradation des écosystèmes et les conditions de vie de la population. Donc on ne va pas faire du greenwashing pour faire du greenwashing, mais parce qu'on sait qu'aujourd'hui les agriculteurs ont du mal à faire, par exemple le forage parce que la sécheresse à chaque fois implique un rendement moins important et en même temps, les prairies sont asséchées, donc du coup il y a plus de besoins en foin plus tôt dans l'année. Bah ça les amène tout de suite de manière aussi pragmatique à s'interroger sur les de la transition écologique. » (Angelica, Cadre intermédiaire - CC du Bocage Bourbonnais)

2.1.2.2 ...accentué par la recherche du consensus

Ce que Daniel décrit – « *On est beaucoup dans le consensus avec les 67 communes... C'est pas évident* » – est un élément qui revient dans d'autres entretiens. Pour bien comprendre, revenons sur le fonctionnement de la CCBDP.

Le conseil communautaire est composé de 97 élus municipaux (dont leur nombre par commune est considéré en fonction du nombre d'habitants de celle-ci). Ces derniers élisent les membres des instances de gouvernance de l'intercommunalité : le Président, les 15 Vice-Présidents et les 18 membres du Bureau. Les délégations produisent des rapports qui sont remis au conseil exécutif qui décide si, oui ou non, ce projet de délibération poursuivra son chemin jusqu'au conseil communautaire. Ainsi, des décisions peuvent être bloquées, reportées à plus tard par le conseil exécutif si celui-ci estime qu'il est trop tôt ou inapproprié de les soumettre au vote.

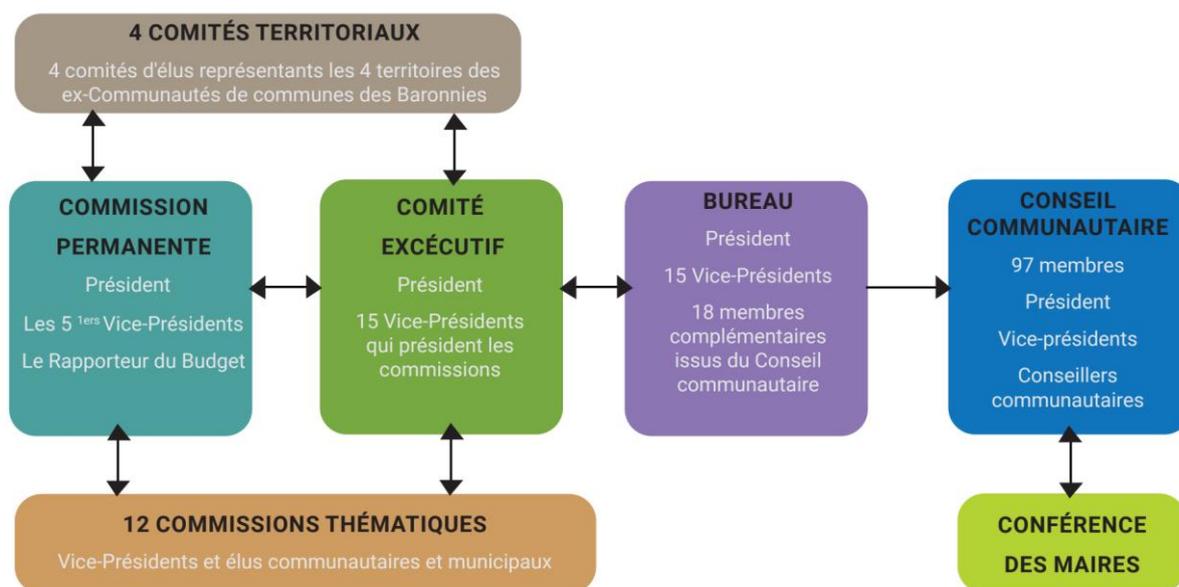


Figure 5: Schéma de gouvernance de la CCBDP (Source : Rapport d'activité 2021)

Comme Daniel, Pauline regrette cette recherche constante de consensus de la part du Président face à des maires des communes qui ne comprennent pas forcément l'utilité du Plan Climat. Elle explique, à propos du PCAET :

« On est bloqués d'un point de vue politique avec notre Président qui voudrait que, en fait, tout le monde acclame et accepte le plan climat au niveau des maires alors que les maires en fait, ils ont une sorte de bon sens paysan je pense, la plupart. Et ils ont pas attendu d'avoir un plan climat pour pouvoir venir bouger, ou en tout cas que leurs administrés se bougent. Sauf que en fait, c'est pas les actions PCAET qui sont remises en cause, c'est le fait d'avoir un document de planification de plus. Ils ne voient pas l'intérêt. » (Pauline, Responsable du PCAET - CCBDP)

Ainsi, elle explique que le PCAET n'est pas suffisamment porté par l'intercommunalité car la tête de l'exécutif de cette dernière n'est pas clairement engagée pour ce sujet : *« On n'a pas le lead, on n'a pas de leader qui pourrait imposer ce genre de... Enfin imposer dans le sens d'influer et de demander, être garant que ça puisse exister » (Pauline)*. Florian est également de cet avis. Pour lui, le comité exécutif a *« une tête timide politiquement, qui ne doit pas faire de l'ombre », « qui est fébrile, qui est dans le consensus, mou »*. Pauline explique cette posture du Président par le fait que celui-ci ne soit pas maire et que cela lui donne un sentiment de manque de légitimité qui ne lui permet pas d'imposer quoi que ce soit politiquement. Pauline illustre la situation par l'idée que ce territoire est un peu comme un *« flubber⁵ »* : *« son avantage c'est qu'il est mou pour pouvoir s'adapter, (...) c'est malléable et on se prend pas un mur quand on veut proposer quelque chose. Mais en même temps, ça a du mal à avancer parce qu'on n'est pas pourvu de turbos quoi »*.

A la Communauté de communes du Boccage Bourbonnais, les élus de la majorité communistes sont bousculés par une opposition *« qui a un poids et qui fait un travail (...) aussi*

⁵ « Flubber » est un film sorti en 1997 dans lequel un scientifique met au point une substance verte qu'il baptise flubber (contraction de « flying rubber », « gomme volante ») qui est molle et capable de se déformer.

pertinent, qui vient challenger certaines postures et qui nous font avancer ». Ainsi, la configuration politique semble très différente sur ce territoire. La couleur politique est fortement portée, avec une opposition également forte. Les élus semblent très impliqués, notamment dans « *la protection du cadre de vie et le bien-être des agriculteurs* ». La mollesse politique décrite par les enquêtés ne ressort pas du tout dans le discours de la directrice adjointe de la CCBB qui souligne l'engagement politique et la fermeté des débats politiques sur le territoire.

2.1.3 Des élus toutefois de plus en plus concernés par le changement climatique

Aujourd'hui, les élus de la CCBDP semblent, à travers le discours d'une grande partie des enquêtés, être de plus en plus concernés, intéressés par la question de l'adaptation au changement climatique.

Plus de la moitié des enquêtés affirment que les élus de la CCBDP se sentent concernés par cette thématique, à commencer par Anne, qui raconte qu'ils le sont « *de plus en plus pour plein de raisons* ». Comme pour Anne, la question de la « *responsabilité* » est un premier facteur, selon Guillaume, cadre à la CCBDP. Il explique que les élus s'attardent sur la question car ils ont un certain « *sens des responsabilités qui fait qu'à un moment donné, on peut pas engager la population sur (...) des actions qui pourraient être intéressantes, innovantes mais dont la finalité, dont la pérennité n'est pas assurée quoi* ». Ainsi, pour Guillaume, les élus s'engagent de manière « *pragmatique* », « *efficace* » pour assurer, grâce à l'adaptation au changement climatique, un avenir aux projets portés par le territoire.

Parmi les causes qui ont poussé les acteurs politiques à s'intéresser au problème de l'adaptation au changement climatique, il revient beaucoup celle de la confrontation directe de ces acteurs aux conséquences du changement climatique. « *Les élus locaux [sont] en première ligne d'un climat qui change* », rendait compte V. Masson-Delmotte (communication personnelle, 17 juillet 2023, p. 20) dans la Gazette des Communes le 17 juillet 2023. Cette « *première ligne* » se matérialise notamment par les risques naturels qui deviennent des risques pour la population. Les Baronnie Provençales ont connu notamment ces dernières années des incendies (à Montauban-sur-l'Ouvèze et Montguers : 200 hectares brûlés en 2020 ; à Venterol : 25 hectares brûlés en 2022 ; à Pierrelongue : 2 hectares brûlés en 2023). Daniel explicite que « *s'il y a un feu de forêt sur ce territoire-là qui dépend de 3/4 du tourisme au niveau économique, c'est un territoire sinistré pendant 20 ans* » En tant que maire d'une commune du territoire et élue communautaire, Anne décrit la peur des élus face à ces événements.

« Parce qu'alors là, pour le coup, on est, pas du tout prêt à affronter ça, mais pas du tout préparés, pas du tout du tout ! On est clairement concernés ! (...) c'est bien concret... Quand le maire de Venterol a eu un incendie chez lui, sur sa commune, il y a un an - on en a parlé ensemble - il a eu très très peur. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Les incendies ne sont pas les seuls évènements qui poussent les élus à s'intéresser à la question de l'adaptation. Une des problématiques prégnantes du territoire est aussi celle de l'eau. Ainsi, même si les Baronnies Provençales « *n'a jamais été un territoire où l'eau était surabondante* » (Caroline), c'est aujourd'hui un sujet préoccupant, « *un enjeu principal* » (Jeanne). Ainsi, pour Daniel, « *l'exemple de l'été dernier qui a été en tension avec certaines communes qui n'avaient plus d'eau, [a été un moment où] les élus (...) ont dit : « là il faut qu'on se bouge, il faut qu'on avance en fait là-dessus »* ». Florian précise que pour lui, la sensibilité des élus à l'adaptation au changement climatique dépend aussi de leur activité : « *si [les élus] sont agriculteurs, je pense que c'est évident, mais s'ils sont retraités, beaucoup moins* ». Pour Océane, ces évènements marquants ont joué le rôle d'un réveil auprès des responsables politiques du territoire qui se sont rendu compte que la situation locale n'est pas complètement déconnectée de la situation globale.

« Enfin, on a bien vu qu'il y avait une prise de conscience de la part des élus sur tous ces aspects-là, qui je pense pour la plupart, hein, ne percevaient pas comme encore trop près du territoire, parce qu'il y a aussi cette vision de ce territoire au cadre de vie agréable, protégé, qui est un peu hors du temps quelque part. Mais au final, ils ont vu que non, il y avait des failles dans la cloche de verre ! » (Océane, Chargée de mission revitalisation - Ville de Nyons)

D'autres raisons expliquent l'intérêt des élus locaux à la question de l'adaptation. En particulier, le territoire des Baronnies Provençale fait face à de forts enjeux d'attractivité liés à la question de l'habitat qui est très en tension. Cette question mène les élus à s'interroger sur l'adaptation dans un domaine précis (l'habitat) en ayant des objectifs autres que ceux de l'adaptation au changement climatique en soit. Il ne s'agit pas toujours en premier lieu de réduire la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique mais de répondre à un enjeu plus quotidien et de longue date du territoire. C'est une question qui préoccupe beaucoup les élus, selon Jeanne, chargée de mission habitat, mais aussi selon Anne :

« La question des passoires thermiques, là, c'est bien concret. Je veux dire, la loi en plus au niveau national a quand même accéléré les choses, ne serait-ce que sur des interdictions de location de mise sur le marché de la location de certains logements en passoires thermiques. (...) Ça accentue encore aussi un autre problème qui est celui de l'accession au logement pour les locaux ou les jeunes. Donc là c'est un sujet bien concret et on sait qu'on a besoin d'installations de jeunes ou au moins que les locaux puissent s'installer. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

En conclusion, la coopération en interne de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale dans l'objectif de mener une politique d'adaptation au changement climatique est loin d'être évidente. Certes la VP en charge de celle-ci est clairement motrice, convaincue de l'urgence à traiter cette question et de la transversalité à mettre en œuvre pour qu'elle soit possible. Nous avons toutefois vu que son ambition reste mesurée et nous pouvons l'expliquer par la difficulté à emmener avec elle ses collègues sur le chemin du PCAET. Cependant, les enquêtés renseignent une perception des élus assez différente sur le sujet de l'adaptation. La proximité des effets du

changement climatique et leur brutalité paraissent bien plus interpeler les élus que la question de l'atténuation. Si les élus commencent à s'inquiéter de la question de l'adaptation, de leur côté, les services sont-ils prêts à entrer dans la dynamique de transversalité pour mener une politique d'adaptation au changement climatique ?

2.2 Une transversalité en construction dans les services : une mise en œuvre de l'adaptation encore lointaine

L'acculturation des agents ainsi que leur capacité à intégrer cet enjeu dans leurs missions conditionnent également la mise en œuvre opérationnelle de la politique d'adaptation au changement climatique de la CCBDP. Nous analyserons ainsi ces deux paramètres successivement.

2.2.1 Une acculturation des services naissante

Pour commencer, les deux agents qui composent le pôle dans lequel le PCAET est porté (Pauline et Jeanne) soulignent cette importance de la transversalité de la politique locale d'adaptation au changement climatique. Pauline explique en effet que « *il faudrait que (...) toute la vision politique publique passe par le prisme de l'adaptation et donc de la transition écologique* ». Jeanne ajoute qu'une « *prise de conscience et dans les discours et qui se traduise opérationnellement* » est nécessaire à un « *niveau politique* », « *de façon forte et sans concession* », mais aussi, dit-elle, « *dans l'ensemble de nos actions mises en œuvre* » (Jeanne).

Selon l'un des enquêtés, extérieur à la communauté de communes, les agents ne sont pourtant pas tellement acculturés à la question climatique. Il raconte avoir entendu dire que certains des agents « *disaient qu'étant donné qu'ils paient des impôts, ils pouvaient remplir la piscine* » (Florian). Cet avis est cependant à nuancer. Un cadre supérieur de la CCBDP indique que selon lui, « *il y a une appétence, (...) un centre d'intérêt* » mais que les agents ne sont pas différents des autres citoyens, qu'ils « *sont le reflet des citoyens qui composent la communauté* » (Guillaume).

Jeanne, chargée de mission à la CCBDP, analyse cette question sous l'angle de l'âge, de la génération, qui conditionne largement la sensibilité des agents à la question climatique.

« Cette génération, c'est un peu celle de tes parents ou des miens qui sont plus âgés. (...) C'est après-guerre, et puis après, années 60, années 70 : dans une autre utopie du monde, de la société, de la paix, et cetera... qui est très différente de celle que l'on a actuellement » (Jeanne, Chargée de mission - CCBDP)

Notre enquête ne permet pas de vérifier cette hypothèse de Jeanne de l'influence de l'âge sur la familiarité avec la notion d'adaptation au changement climatique. En effet, les différentes tranches d'âge ne sont pas suffisamment représentées dans le panel de répondants pour pouvoir en tirer une conclusion.

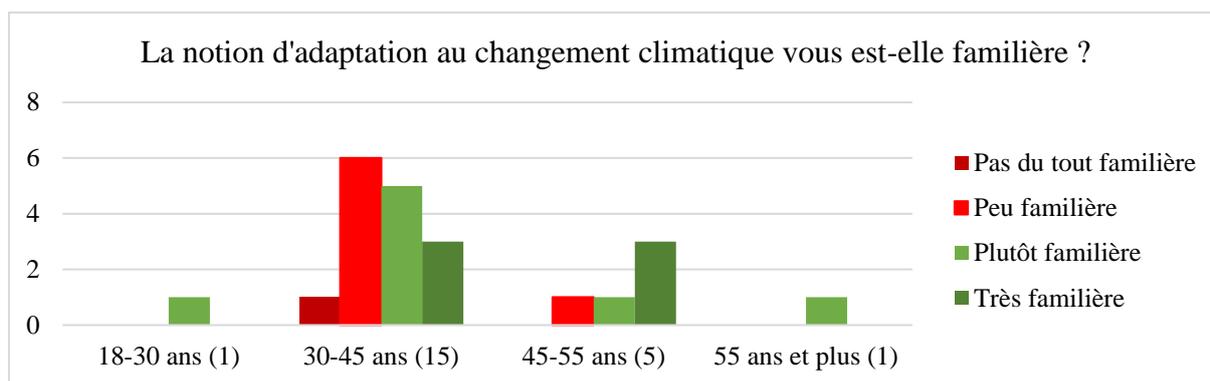


Figure 6 : Rapport entre la familiarité à l'adaptation au changement climatique et à la tranche d'âge des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative)

Guillaume propose une autre lecture. Pour lui, « évidemment, ça dépend dans quel service on est » puisque certains services ont pour « cœur de métier » (Guillaume) la question de la transition écologique. Nous avons ainsi croisé la familiarité à la notion de l'adaptation au changement climatique et le pôle des agents de la CCBDP ayant répondu au questionnaire.

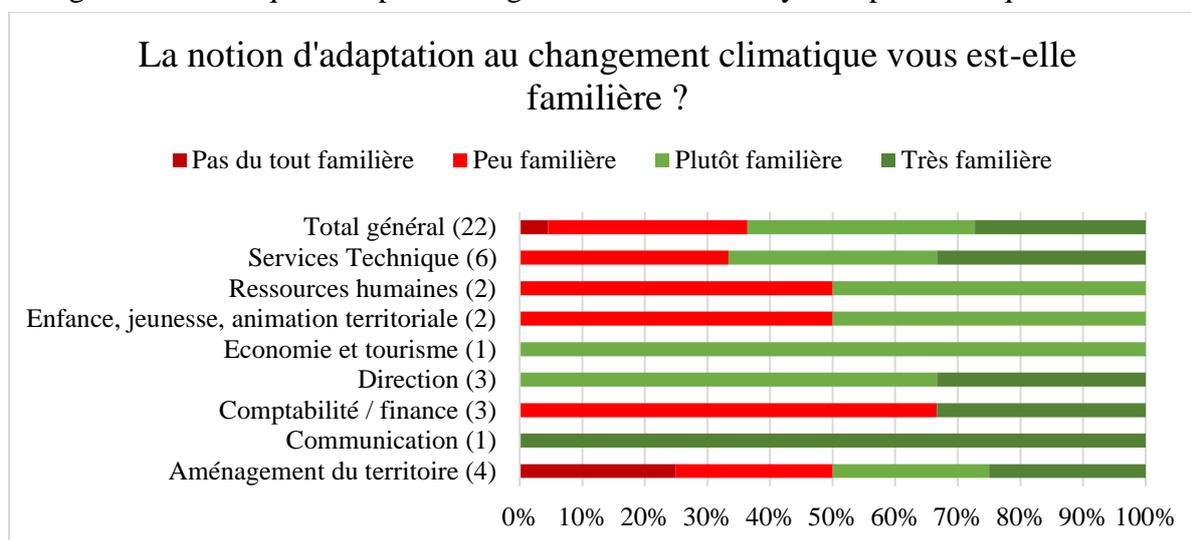


Figure 7 : Rapport entre la familiarité à l'adaptation au changement climatique et à le pôle des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative)

Nous remarquons que le pôle aménagement, qui porte le PCAET, est composé de 50% d'agents pas ou peu familiers et de 50% d'agents plutôt ou très familiers à l'adaptation. Cela peut s'expliquer par la composition variée du pôle avec notamment 2 instructrices du droit des sols, qui ne travaillent pas directement sur le sujet. De plus, le sujet de l'adaptation est arrivé récemment dans les services de la communauté de communes et peu de moyens humains y étaient consacré il y a encore quelques mois. Notons que le pôle « Direction » (composé de la chargée de mission Contrat Local de Santé ; de la responsable du pôle secrétariat et assistante du DGS ; et de l'assistante du Président et de la Commission Permanente) ainsi que le pôle « Communication » et « Economie et tourisme » sont intégralement familiers à l'adaptation. En effet, des réunions ont déjà été amorcées avec les services économie/tourisme et contrat local de santé pour présenter la démarche d'adaptation. Au total, moins de 40% des agents ayant répondu déclarent ne pas ou peu être familiers avec la notion d'adaptation au changement

climatique. Cependant, le fait de déclarer se sentir familier à la notion d'adaptation au changement climatique ne signifie pas en comprendre la définition. Nous avons ainsi demandé aux enquêtés par le questionnaire en ligne « *selon vous, qu'est-ce que l'adaptation au changement climatique ?* ». En analysant les réponses, nous constatons que 10 des 22 réponses s'approchent des définitions évoquées dans la littérature scientifique. Nous pouvons par exemple lire :

« Subir plus confortablement le changement climatique » ; « Résilience » ; « Ajuster nos activités, qu'elles soient professionnelles ou personnelles, aux effets du réchauffements climatiques » ; « Adapter son mode de consommation et de vie aux changements de notre environnement naturel » ; « Limiter et anticiper les impacts du changement climatique et prévoir des solutions d'adaptation » ; « Acter qu'on ne peut pas échapper aux conséquences du changement climatique (ex : réchauffement) et qu'il faut trouver des solutions pour vivre avec (ex : créer des lieux paysagers en ville pour limiter les îlots de chaleur) » ; « Limiter les impacts du changement climatique et les dommages associés sur les activités socio-économiques et sur la nature »...

D'autres définitions données (3/22) correspondent à celle de l'atténuation. Certains enquêtés confondent les notions complémentaires de l'adaptation et de l'atténuation. En effet, une partie significative d'entre eux exposent des exemples d'actions relevant de strictement de la réduction des émissions de gaz à effet de serre en réponse à des questions portant sur l'adaptation.

« Adapter nos comportements (dans la vie de tous les jours et aussi professionnels) pour avoir des pratiques plus vertueuses en matière d'écologie » ; « Modifier ses habitudes de vies pour préserver notre planète » ; « utilisation de mobilités plus écologiques »

Pareillement, s'il considère que la question climatique « est une urgence », le membre de la direction de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale, lorsque nous le questionnons sur la capacité du territoire à s'adapter au changement climatique, s'inquiète de l'épuisement des démarches individuelles face à l'origine du changement climatique (atténuation). Il prend l'exemple d'un paquebot amarré au port de Marseille qui mettrait « *en l'air tous les efforts* » de milliers de personnes :

« A un moment donné (...) cette contradiction entre la responsabilité qu'on fait peser au niveau de l'individu pour cette adaptation au changement climatique, qu'est-ce qu'elle pèse par rapport à l'origine de ce qui génère ce changement climatique, quoi ? » (Guillaume, Cadre supérieur - CCBDP)

Nous avons pu constater que dans l'esprit de certains enquêtés, « s'adapter » signifie « réagir » au changement climatique, de manière contrainte, que ce soit en mettant en place des stratégies d'adaptation ou d'atténuation. En effet, l'adaptation semble être parfois comprise comme la nécessité de faire quelque chose pour répondre à une situation donnée (le changement climatique), que ce soit en agissant sur ses causes ou sur ses conséquences. Remarquons que parfois, ces définitions prennent ainsi en compte l'enjeu de maladaptation :

« Vivre, travailler en changement nos habitudes : moins polluer, mieux consommer, utiliser les nouvelles technologie pour se protéger des conséquences du changement climatique.... » ; « mettre en place des actions / stratégie pour lutter contre le

réchauffement climatique et diminuer notre impact, tout en essayant d'adapter nos façons de vivre aux changements déjà en cours. » ; « Modifier notre quotidien pour l'adapter aux impacts climatiques et en limiter les effets » ; « repenser nos façons d'être et de vivre ensemble, afin de faire face aux nouvelles conditions environnementales tout en essayant d'être le plus vertueux possible » ; « adapter nos modes de vie aux nouvelles conditions climatiques dans le respect de l'environnement pour éviter de dégrader la situation. »

Une autre conception de l'adaptation a été révélée dans l'enquête par entretien : celle du vœu d'impuissance. En effet, le fait de se pencher sur la question de l'adaptation au changement climatique évoque pour Jeanne, chargée de mission à la CCBDP, un certain abandon de l'action d'atténuation, comme un regret de l'impuissance face aux causes du changement climatique. Si l'enquête par questionnaire ne permet pas de révéler cette conception de l'adaptation chez d'autres agents de la communauté de communes, il semble nécessaire de prendre en compte la possibilité que d'autres agents partagent ce point de vue. Cet imaginaire du vœu d'impuissance est un réel frein à l'action d'adaptation, bien qu'il soulève une réelle sensibilité, voire inquiétude face au problème climat. Elle explique :

« Je suis pas forcément très très à l'aise... (...) Dans l'adaptation, il y a une certaine passivité, tu sais, dans le terme, pour reprendre la sémantique. On voit un peu « bon ben voilà, maintenant les jeux sont faits, faut qu'on s'adapte » et il y a pas cet aspect action et levier d'action.(...) J'aurais aimé qu'on soit, mais peut-être c'est trop tard, tout simplement qu'on soit dans l'évitement, l'action, plutôt que l'adaptation » (Jeanne, Chargée de mission - CCBDP)

De même, les résultats du modeste exercice réalisé dans le questionnaire, où il fallait déterminer, pour chaque action proposée, si elle relevait d'une logique d'atténuation, d'adaptation ou des deux, montrent un décalage entre le score (sur 9) et le fait de se déclarer familier à la notion d'adaptation :

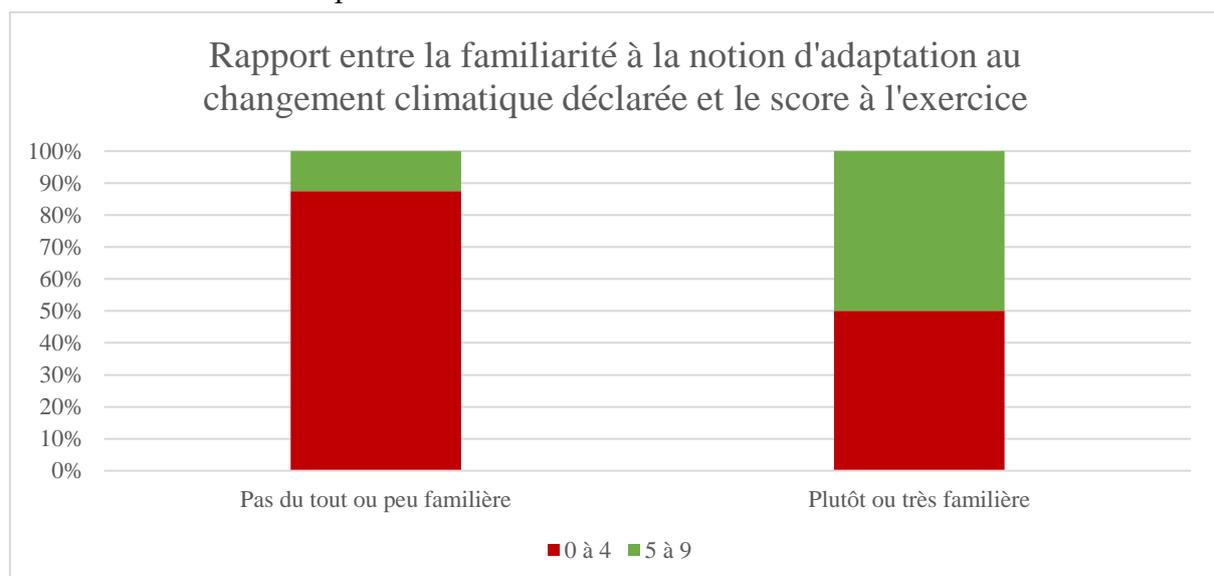


Figure 8: Rapport entre la familiarité à la notion d'adaptation au changement climatique déclarée et le score à l'exercice des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative)

L'arrivée de la démarche TACCT à la CCBB, dans l'Allier, a beaucoup joué, selon Angelica, sur l'acculturation des agents à l'adaptation.

« Maintenant, la question de l'adaptation au changement climatique est rentrée je pense dans les logiciels de chacun, très clairement, et on le voit très clairement sur plein de petit sujets d'aménagement. (...) A la base de loisirs, tout de suite maintenant, il y a tel arbre qui est mort. Comment et par quoi on le remplace ? C'est des petites choses comme ça hein. Mais je pense que ces petites choses-là rendent compte que le message est passé et les gens se l'approprient, chose qu'avant ils n'allaient pas forcément se poser. » (Angelica, Cadre intermédiaire - CC du Bocage Bourbonnais)

2.2.2 Le cap de la mise en œuvre à passer

Cependant, l'acculturation des services à l'adaptation au changement climatique n'est pas suffisante pour mettre en œuvre une politique publique en ce sens. Si la transversalité est naissante, elle est tout de même freinée par la demande politique et la perception du lien entre les missions des agents et l'adaptation.

Gilles, de son côté, observe que l'adaptation « est plus une toile de fond qu'un sujet transversal » au sein de la CCBDP. Pour lui, les agents l'ont en tête, mais semblent rencontrer des difficultés à le mettre en œuvre. Guillaume, de son point de vue de membre de la direction de la CCBDP, perçoit que l'adaptation n'est pas devenue transversale aux différentes délégations car cela « demande du temps de diffusion ». Florian constate qu'« il y a une transversalité qui s'est de plus en plus assumée entre services et entre pôles » mais que le sujet de l'adaptation n'est pas encore transversal.

L'enquête quantitative permet en effet de montrer que les agents ayant répondu ont globalement (à plus de 70%) le sentiment de ne peu ou pas intégrer fréquemment la question de l'adaptation au changement climatique.

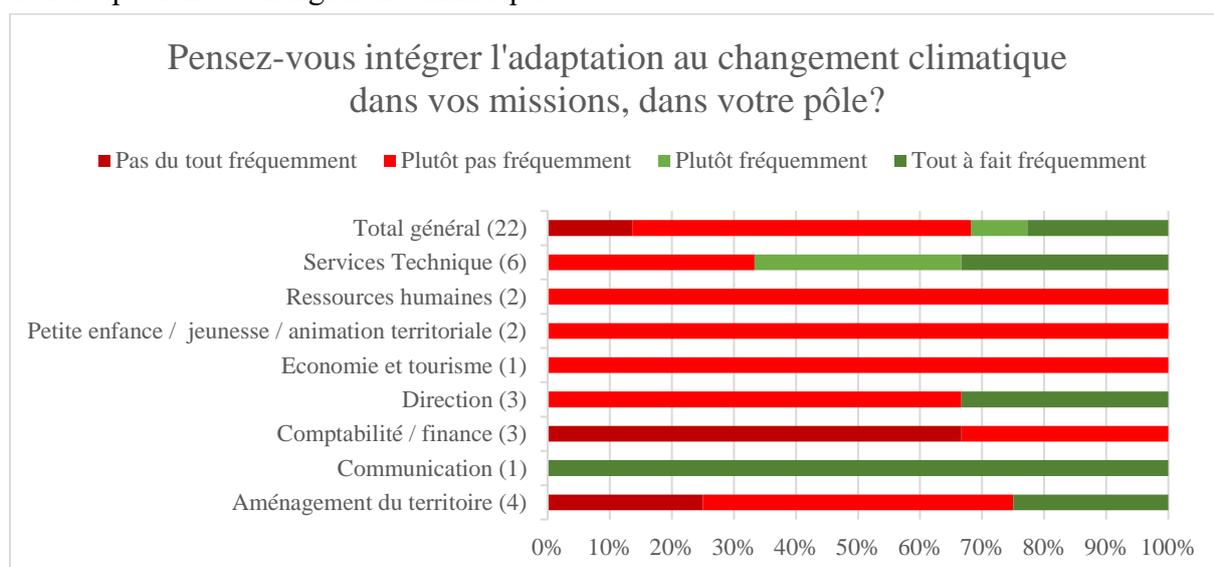


Figure 9 : Rapport entre l'intégration de l'adaptation au changement climatique et au pôle des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative)

Ainsi, la différence avec la question de la familiarité des agents à la notion d'adaptation au changement climatique est marquante : la proportion de ceux qui y semblent acculturés est bien supérieure à ceux qui mettent en œuvre cette adaptation. Ceux ayant répondu « pas du tout fréquemment » ou « plutôt pas fréquemment » à cette question déclarent en majorité que leurs missions sont trop éloignées de la thématique d'adaptation ou bien qu'on ne leur demande pas de le faire (demande politique et/ou hiérarchique). Ainsi, le frein semble se trouver à un niveau politique :

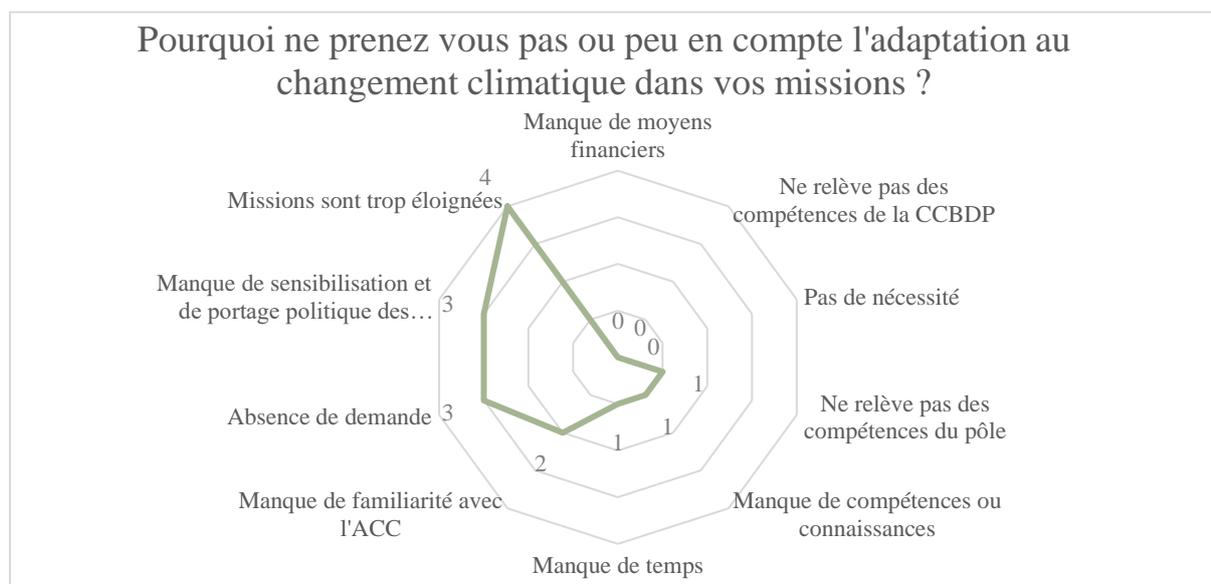


Figure 10 : Raisons de la faible ou inexistante intégration de l'adaptation au changement climatique des agents de la CCBDP dans leurs missions

Angelica explique qu'à la CCBB, la volonté des élus de prendre en main la question de l'adaptation grâce à une vision systémique du changement climatique a permis l'émergence en interne d'une culture organisationnelle de la transversalité.

En conclusion de cette deuxième partie, nous pouvons retenir que le portage politique est freiné par des élus qui peinent à être prêts à porter politiquement la question climatique dans tous les services, frein exacerbé par un président qui cherche le consensus et donc n'avance pas face aux frilosités des maires. De plus, la descente de la question de l'adaptation vers les services n'est pas encore opérationnelle et se trouve freinée aussi par un manque de connaissances de certains agents sur la question. Cependant, la vice-présidente en charge de la transition écologique semble porter une vision incrémentale de l'adaptation et s'efforce de la rendre transversale à chacune des délégations de la CCBDP. L'intérêt croissant des élus et des agents pour la question de l'adaptation est une opportunité pour la CCBDP pour optimiser l'approche transformationnelle de sa politique d'adaptation en cours de construction.

Nous pouvons synthétiser par ce positionnement sur la grille d'analyse qui représente la situation actuelle (●) et celle qui semble possible de mettre en œuvre (●) :

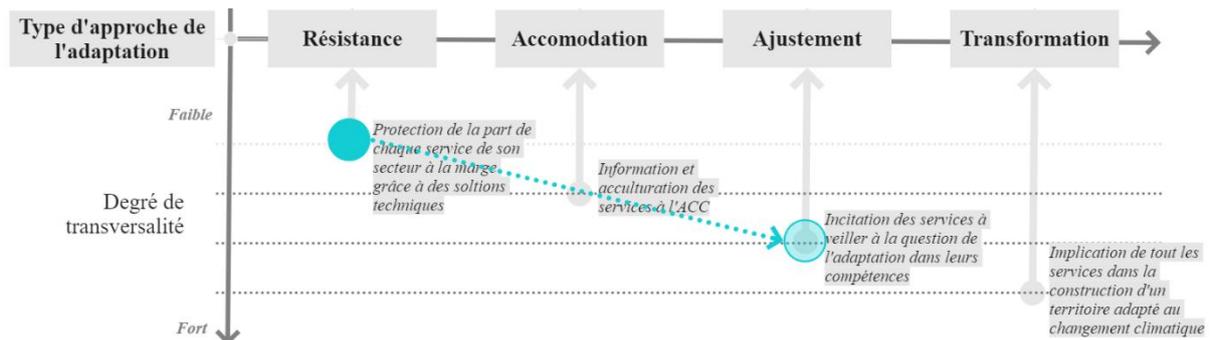


Figure 11: Figure 7: Synthèse du degré de transversalité de la CCBDP actuelle et possible

Un changement de paradigme est nécessaire pour atteindre la transformation du territoire : celui de reconfigurer profondément le territoire. Cependant, cette vision plus poussée ne semble pas encore envisagée au sein de la communauté de communes.

Si cette première étape de coopération en interne est nécessaire pour tendre vers une véritable transformation du territoire afin de se préparer aux bouleversements que provoquerons le changement climatique, elle n'est pas pour autant suffisante. Pour une adaptation transformationnelle, la co-construction d'un nouveau modèle doit se faire avec les acteurs du territoire. Qu'en est-il à la CCBDP ?

3 Des dynamiques de coopération territoriale diminuant largement l'adaptation au changement climatique

La méthodologie de l'ADEME fournie dans le cadre de l'expérimentation de la démarche TACCT invite à coconstruire la stratégie d'adaptation avec les acteurs locaux. Cependant, elle ne précise pas quels acteurs il est pertinent ou non d'impliquer dans ce processus de coopération et laisse libre aux collectivités d'en décider. Pour analyser les coopérations de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale avec les acteurs qui l'environnent, nous utiliserons la typologie établie par Fraisse (Fraisse, 2018) qui distingue la co-construction institutionnelle, professionnelle et citoyenne. Nous nous attacherons également à mettre en lumière en quoi tendre vers la co-construction permettrait de favoriser la politiques d'adaptation au changement climatique. Enfin, nous tenterons d'expliquer l'état de ses coopérations par une approche géo-historique.

Avant de commencer, rappelons que selon Fraisse (2018), plusieurs conditions sont favorables à la co-construction d'une politique publique :

- « *Volonté, profils et positionnements des élus, mais aussi ouverture et acculturation des agents ;*
- *Stratégie de légitimité et intérêt bien compris ;*
- *Interlocuteurs légitimes, collectifs hybrides et contre-pouvoirs ;*
- *Définition préalable des attendus et accord sur le processus de co-construction ;*
- *Articulation des espaces de délibération institutionnels et non institutionnels ;*
- *Co-pilotage du calendrier, de l'animation et de la formulation des recommandations ;*
- *Prévoir les ressources et anticiper les coûts (temps et financement) de la participation ;*
- *Relations de confiance, identification des désaccords et acceptation des conflits. »* (Fraisse, 2018, p. 55-59)

3.1 Coopération institutionnelle : un rejet de ce qui vient d'en haut

La première coopération est la coopération institutionnelle. Celle-ci relève des relations entre les collectivités, l'Etat et les corps intermédiaires représentatifs. Nous allons ainsi nous attarder sur les relations entre les communes membres et l'intercommunalité et entre l'Etat, ses services décentralisés (principalement la DDT⁶ dans notre cas qui supervise le PCAET) et la CCBDP. Nous ferons également un focus sur les relations entre le Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales (PNR-BP) et la CCBDP.

3.1.1 La coopération intercommunale : nécessaire mais pas évidente

Pour commencer, rappelons que le sigle « EPCI » signifie « Etablissement Public de Coopération Intercommunale ». Ainsi, la coopération est aux fondements même du statut

⁶ DDT : Direction départementale des Territoires

d'intercommunalité. Selon plusieurs enquêtés, c'est ce rôle de coopération qui fait que l'intercommunalité doit se saisir du problème de l'adaptation au changement climatique. Florian, à propos du rôle de la CCBDP à mener une politique d'adaptation, explique par exemple que *« s'il y a le mot coopération dans EPCI, c'est que de toute façon il n'y a pas le choix. Je dirai, à la limite, c'est le super prétexte pour devenir indispensable et montrer sa légitimité de fait »*. Pour Gilles, élu à la mairie de Nyons, le rôle de l'intercommunalité est primordial à propos de l'adaptation au changement climatique : son rôle est d' *« apporter tous ces moyens pour anticiper et réparer les risques naturels »*. Pour lui, l'intercommunalité a toute sa place puisque *« c'est rare qu'un risque naturel concerne qu'une commune »*.

De surcroît, l'échelle globale des effets du changement climatique n'est pas la seule raison qui place l'EPCI au cœur de l'adaptation au changement climatique. Pour Gilles, ces bouleversements à venir nécessiteront une certaine solidarité entre les communes touchées pour faire face et *« encaisser le coup »*. Ainsi, *« la communauté de communes a un joli rôle à jouer là-dedans »* (Gilles). De plus, la coopération de l'intercommunalité avec les communes est nécessaire pour pouvoir dérouler une politique publique territoriale, peu importe son sujet. Océane indique que *« la comcom elle peut dire tout ce qu'elle veut et sortir tous les textes qu'elle veut, si les communes derrière ne jouent pas le jeu, le texte il est nul »*. De plus les petites communes des Baronnies provençales, très peu denses et très rurales, n'ont souvent pas les moyens de mettre en place une politique publique. Elle raconte la réalité de ces territoires :

« Il y a certaines communes, ils sont 3 clampins dont le maire. Donc, en gros, si tout repose sur le maire lui... Enfin, le maire, en fait, c'est juste une façade, on va dire, c'est juste quelqu'un... C'est un citoyen comme un autre, quoi. Et en fait, je pense que l'interco devrait jouer le rôle, sur ces territoires-là, à la place de ces petites communes qui n'ont pas les moyens de faire » (Pauline, Responsable du PCAET - CCBDP).

Cependant, nous pouvons constater que sur le territoire de la CCBDP, cette coopération ne semble pas fonctionner de manière optimale. En premier lieu, les élus de certaines communes ne comprennent pas l'intérêt qu'ils peuvent avoir à s'investir, à participer à l'intercommunalité. Gilles illustre cela avec l'exemple du PCAET qui a été désinvesti par certaines communes *« tout bêtement parce que c'est porté par la communauté de communes, que c'est pas la commune »*. Il dénonce ces *« clivages totalement absurdes »* et explique que pour lui, *« les petites communes qui n'adhèrent pas, qui n'épousent pas à fond la comcom, ça c'est incompréhensible »*. Gilles développe en expliquant que cette résistance de certains élus à la coopération intercommunale est *« affligeante »* car elle dissipe les forces. Jeanne constate également cette difficulté de l'intercommunalité à faire travailler les communes ensemble. Un de ses rôles est de coordonner la construction d'une politique habitat-logement sur le territoire. Cependant, cette démarche prend beaucoup plus de temps que sur d'autres territoires : *« D'autres territoires auraient pu mettre, en 3 ans, leur politique d'habitat-logement sur la table. (...) Nous il nous faudra peut-être 5, 6 ans pour réunir les communes et qu'elles y trouvent un intérêt et donner la légitimité »* (Jeanne).

Les difficultés de coopération entre les communes et la CCBDP relèvent également, selon Pauline, d'une certaine posture de cette dernière, comme nous l'avons décrite [dans la partie précédente](#). En effet, le déficit d'engagement fort, de posture de leader de l'EPCI ne permet pas de remplir le rôle de centralisation qui est attendue par les maires. C'est aspect « *très dissout* » (Pauline) des orientations de la CCBDP ne remplit pas les attentes des communes qui s'en désintéressent donc, selon la responsable du pôle aménagement en charge du PCAET.

De même, une certaine relation de confiance est nécessaire entre les communes et l'EPCI, comme l'explique Océane, qui travaille à la Ville de Nyons. Selon elle, celle-ci est très difficile à mettre en place au vu du nombre de communes (67). Son homologue de Buis-les-Baronnies explique que cette relation de confiance varie « *en fonction des personnes et des services* ». Il raconte qu' « *on va avoir une posture de coopération ou une posture d'imposition et on voit vraiment la différence* » (Daniel).

Aujourd'hui, la posture de la VP à la transition écologique face aux communes à propos de la construction du PCAET est d'interroger les maires sur les actions qui sont déjà en cours, ou qu'ils souhaiteraient voir émerger sur leur commune, et qui correspondent à l'intention du plan climat. Elles sont alors invitées à faire part de leurs actions, projets en cours en lien avec l'atténuation et l'adaptation. Cette posture de l'intercommunalité a questionné les communes sur le réel intérêt de faire ce PCAET qui vient seulement faire l'inventaire de ce qui est fait et non poser des objectifs à atteindre en terme par exemple d'émissions de gaz à effet de serre. Lors d'une réunion de travail réunissant le maire de Buis-les-Baronnies, son chargé de mission revitalisation (Daniel), la responsable du PCAET au niveau technique à la CCBDP (Pauline), un cadre supérieur de la CCBDP (Guillaume) ainsi que la VP en charge de la transition écologique (Anne), cette question a été la source d'une longue discussion. Le maire explique alors être perturbé par le fait que la CCBDP ne fixe pas d'objectifs à atteindre. Pour lui, soit le PCAET impose des objectifs et la CCBDP se bat aux côtés des communes pour les atteindre, soit le PCAET ne fixe pas d'objectifs et les communes qui ne veulent rien faire ne font rien. Daniel et Océane, qui voient le sujet de l'intérieur des communes, défendent le même point de vue. Pour Daniel, la communauté de communes devrait demander aux communes « *qu'est ce que vous êtes prêt à faire ?* » et « *peut être obliger que chaque bassin de vie ait un engagement par rapport à ça* ». Océane détaille :

« Et pour l'instant on reste vraiment, j'ai l'impression, sur le cadre. On dit "ce serait bien, ce serait bien d'être plutôt comme ça, plutôt comme ça, d'agir plutôt comme ça, comme ça". Mais j'ai pas l'impression... Enfin, en tout cas, on n'a pas encore pu constater qu'il y est vraiment des actions type "Bon Ben on va passer je sais pas moi de une consommation moyenne de tant de litres d'eau par personne et de faire le bilan au bout d'un an, de voir quelles sont les consommations et comment ajuster pour arriver à l'objectif". Et je pense que c'est le rôle du PCAET » (Océane, Chargée de mission revitalisation - Ville de Nyons).

Lors de la réunion, Guillaume indique en réponse que la communauté de communes n'a pas la légitimité d'imposer des objectifs aux communes puisque la loi elle-même n'en impose pas. Il explique lors de notre entretien :

« On pourrait effectivement être, comment dire, être plus innovant, plus volontariste, aller plus vite, aller plus loin ? Mais au final, on se rendrait compte qu'on prendrait le risque de se décrocher de... Comment dire, des attentes, des besoins et de la capacité de compréhension qu'ont nos interlocuteurs et surtout au niveau des communes. (...) Nous, comment dire, il faut, on peut faire œuvre d'anticipation, mais il faut aussi et surtout, c'est primordial, il faut qu'on soit en bonne adéquation avec les attentes des communes membres » (Guillaume, Cadre supérieur - CCBDP).

Ainsi, les coopérations entre les diverses communes de l'intercommunalité et l'EPCI ne sont pas évidentes : certaines communes ne souhaitent pas s'investir dans l'intercommunalité parce qu'elles n'y trouvent pas d'intérêt. De plus, la qualification des relations de la CCBDP envers les communes est difficile et nécessiterait une enquête plus poussée. Cependant, retenons qu'à propos du PCAET, la CCBDP se positionne dans une posture qui n'est pas contraignante auprès des communes puisqu'elle estime ne pas en avoir la légitimité. Cela nous éclaire sur le contexte dans lequel une politique d'adaptation peut être menée à la CCBDP.

3.1.2 La contrainte de l'Etat

L'Etat est également un acteur important dans la construction d'une politique d'adaptation au changement climatique. D'une part, c'est lui qui impose l'élaboration d'un PCAET qui comporte un volet adaptation. D'autre part, l'adaptation au changement climatique est une thématique qu'il porte de plus en plus, comme nous l'avons évoqué en introduction. Néanmoins, les relations entre l'intercommunalité et l'Etat ne sont pas non plus faciles. Encore une fois, le cheminement du PCAET nous éclaire sur la politique d'adaptation en cours.

Tout d'abord, il ressort de la quasi-totalité de nos entretiens que les élus locaux du territoire des Baronnies en Drôme Provençale ont une certaine méfiance, si ce n'est un rejet, de ce qui vient de l'Etat ou de la Région. Pauline explique que les élus sont dans « *une posture en victime de l'extérieur, c'est la région, c'est l'Etat, c'est la DDT, etc. qui nous oblige à... et on subit* » (Mathilde). Florian analyse que la plupart des élus du territoire sont « *des personnes libertaires et anarchistes* » pour qui « *ce dont on se méfie par-dessus tout, c'est de l'Etat* » avec « *une grosse difficulté avec toute autorité, quelle qu'elle soit, donc avec toute norme, avec toute règle ou avec ce genre de chose* » (Florian). En tant qu'acteur extérieur à la CCBDP et partenaire, Xavier le constate également et raconte : « *Je sens pas si tu veux dans les prises de parole, dans les éditos du président... Je sens pas le... C'est beaucoup réglementaire, c'est beaucoup : « on subit ce que l'Etat nous demande... »* » (Xavier). Pauline justifie son avis par l'expérience qu'elle a vécu avec le PCAET.

« Sur la France entière, je pense qu'on est le dernier wagon à s'être mit à faire un plan climat énergie. (...) On est les derniers et ça a été fait dans la douleur et pas du tout

dans l'anticipation et dans l'accompagnement. Parce que voilà, vu comme quelque chose qui venait d'en haut. » (Pauline, Responsable du PCAET - CCBDP)

Gilles soulève la même problématique mais à propos de la perception des élus locaux, et donc majoritairement ruraux, de ce qui est élaboré dans les zones urbaines. Il raconte l'exemple de la loi de lutte contre l'artificialisation des sols⁷.

« Il y avait des discussions extraterrestres, (...) extra temporelles autour de ce concept de Zéro Artificialisation Nette [ndlr : aussi appelée ZAN], la fameuse, qui n'a pas du tout été compris par une bonne partie des élus qui ont vu là une façon des urbains de contrôler, de se dédouaner et de faire reporter la responsabilité sur le milieu rural et de bloquer le milieu rural pour permettre le développement urbain. En réalité, il y a eu une sorte de rejet local du ZAN alors que le ZAN, pour nous, pour le milieu rural, est une superbe opportunité ». (Gilles, Adjoint à l'environnement et au développement durable - Ville de Nyons, conseiller communautaire)

Cependant, cette méfiance que décrivent les enquêtés à propos des élus des Baronnie face aux échelles décisionnelles supérieures s'expliquent par différents facteurs. C'est notamment Anne, elle-même élue à la CCBDP, qui dénonce la logique comptable de l'Etat.

« (...) l'État et les services de l'État (...) sont encore dans un dogme des politiques publiques qu'on mène depuis 40 ans où (...) on concentre tout (...). Alors au début, ça paraît sûrement d'un bon sentiment. Sauf que le problème c'est qu'ils sont encore dans cette logique. C'est la raison pour laquelle on a perdu énormément de services publics sous couvert de « il y a pas assez de monde », donc avec une logique comptable comme les postes, les trésoreries, enfin tout. Sous couvert, on groupe, tout ça coûtera moins cher, ce qui est totalement faux, etc. Donc il y a un sentiment d'abandon aussi des territoires ruraux. Je ne veux pas comparer, ni aller dans le débat politique, de ce qu'on vient de vivre avec les émeutes dans les quartiers, dans les banlieues, mais n'empêche qu'on est, sur certains sujets, pas très éloignés de ce sentiment de dire « bon, bah nous, on est relayé ». Voilà. Et on l'a vécu : fermeture d'école, la Poste qui a été reléguée ou fermée ou transférée en agence postale dans les communes. Tant mieux si c'est devenu une agence postale, mais les communes participent financièrement, comme pour les Maisons France Service, au détriment de certains services publics qu'on avait avant. Mais ça coûte à la collectivité, ça veut dire que en fait, on arrive avec des services publics à 2 vitesses quoi donc une collectivité qui n'a pas les moyens de payer ? Elle fait comment alors ? Elle a plus de service ? » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

D'autre part, Xavier compatit avec les élus de la communauté de communes. Il explique que cette administration est fortement contrainte par une « *chappe de plomb* » qui tombe sur elle. Il évoque notamment tout ce qui est imposé par l'Etat, de manière régulière, et qui vient empêcher les élus de prendre le temps de réfléchir à un projet politique pour leur territoire.

« Régulièrement, les communautés de communes, tac : une nouvelle réglementation qui leur tombe dessus, il y a une nouvelle compétence qui leur tombe dessus ! C'est pas une fuite en avant, mais c'est... Quand est-ce qu'on pourrait faire une pause pour vraiment s'intéresser aux priorités du territoire ? Aujourd'hui, ça va être le SCOT, demain ça va être le projet de territoire, demain ça va être je sais pas quoi encore ! (...) Alors c'est pas un rouleau compresseur mais... Je sais pas comment dire mais... » (Xavier, Membre de la direction d'un centre social du territoire)

⁷ (LOI n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (1), 2023)

Dans ce sens, Pauline explique que le gouvernement français, réformiste, met en place des réformes et que cela oblige les élus locaux à s'adapter, à répondre aux obligations en se mettant en mouvement.

De ce fait, les relations entre l'Etat et les élus semblent plutôt vécues par ces derniers comme des contraintes. D'un côté, ils semblent rétifs à la coopération avec les services de l'Etat. De l'autre, les raisons de cette méfiance tiennent en partie de la sursollicitation et de la brutalité des politiques nationales sur les territoires ruraux.

3.1.3 CCBDP et PNR : « le grand point d'interrogation »

Un autre paramètre qui peut nous éclairer sur la coopération institutionnelle des politiques locales, dont celle de l'adaptation au changement climatique, est celui des relations entre le Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales et de la CCBDP.

Le PNR-BP est en effet un acteur important sur le territoire, en particulier sur les sujets qui touchent à la transition écologique qui, pour eux, est un véritable « socle » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales). L'observation au cours du stage a permis de considérer la difficulté des relations entre cette entité institutionnelle régionale et la communauté de communes. Ces difficultés se traduisent d'abord à travers une méconnaissance réciproque des activités des structures. Caroline, cadre supérieur au PNR, indique : « *j'ai assez peu d'informations sur ce que fait la comcom, (...) je sais pas vraiment ce qu'ils font* ». Florian observe la situation « *de loin mais par les propres projets [qu'il] avance* » et explique que pour lui, il existe « *une sorte de gros point d'interrogation sur leur travail en commun ou pas* » tandis que ce sont « *deux acteurs qui font le même boulot et qui s'ignorent* ». Caroline explique que « *ce manque de coopération* » s'illustre par exemple avec le diagnostic de vulnérabilité qui a été mené dans le cadre de la politique d'adaptation au changement climatique : « *[Pauline] nous a informé du démarrage. Le travail s'est mené, elle m'a fait savoir qu'un diagnostic avait été mené, on a pas du tout été associé à la vision de ce diagnostic, par exemple* » (Caroline). Caroline signale qu'elle-même a une « *vraie volonté de coopérer avec la comcom* » mais doute de celle des élus du Parc. Elle précise que pourtant, la gouvernance du PNR inclut des élus de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale et que donc ce serait « *aller vers des choses cohérentes* » que de coopérer davantage. Pourtant, elle confie avoir plutôt « *le sentiment d'une stratégie d'évitement plutôt de la part de la comcom, de pas trop nous parler* » (Caroline). Les projets de conventions de partenariat ont pourtant échoué à chaque fois que Caroline en a proposé un :

« J'ai élaboré déjà 2 projets de convention à la demande de la comcom, hein, qui souhaitait que l'on clarifie le qui fait quoi entre le parc et la comcom. J'ai jamais de retour sur ces projets donc j'imagine que c'est parce qu'il a pas de volonté de collaborer. Sinon, il y aurait au moins un retour, même critique, en disant « non mais nous c'est

pas comme ça qu'on voit les choses », peu importe. » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales)

Pour expliquer ce manque de coopération entre le PNR et l'intercommunalité, plusieurs éléments peuvent être avancés. D'abord, ce Parc a pu être vu comme un ajout de « *lourdeur administrative de planification* » mais aussi comme « *une mainmise de la région sur le territoire* » (Pauline). Ensuite, Xavier, de son point de vue extérieur, évoque les conflits politiques qui peuvent exister : « *C'est politique, hein ! C'est pas la même famille donc niet !* » (Xavier). Caroline argue dans ce sens :

« Après, sur le plan politique, je pense que c'est plus complexe parce que moi j'ai observé, quand je suis arrivée, une double ligne de fracture au parc, parce qu'en plus on a une gouvernance mixte. Dans ma gouvernance, j'ai la comcom, mais j'ai la région, j'ai le département, j'ai les communes. Donc quand on tient nos instances, on cristallise toutes les mésententes ou au contraire les ententes qui peuvent exister entre les collectivités. (...) Et c'est vrai que moi j'ai constaté deux lignes de fractures : des blocs régions/départements avec le territoire local et une ligne de fracture gauche-droite. Et c'est vrai que moi, j'ai du mal à sortir, enfin, je trouve qu'on a du mal à sortir de ça... » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales).

Cette première fracture des blocs régions et département face au territoire local relève de ce que nous avons mis en lumière [précédemment](#). La deuxième ligne de fracture décrite par Caroline (gauche-droite) se retrouve chez certains élus seulement : « *il y a certains élus (...) qui sont là pour les baronnies provençales, il n'y a pas de sujet, ils sont autour de la table avec des gens de droite quand ils sont de gauche et inversement, et ça marche. Et y a des élus qui restent ancrés dans ces positionnements là et qui, à mon avis, sont néfastes au territoire.* » (Caroline). Anne, VP en charge de la transition écologique à la CCBDP est également VP Aménagement et énergie au PNR. Elle soulève la complexité de la coordination entre ces deux institutions à propos de la thématique de la transition écologique et du PCAET. Anne explique que l'enjeu de la coopération entre le PNR et la CCBDP à propos de l'adaptation au changement climatique réside en effet dans deux éléments : la répartition des tâches et la compréhension par les acteurs de l'action de chacun afin de ne pas créer de confusions.

« C'est toute la difficulté, c'est que le plan climat Air Énergie relève d'une compétence intercommunale. Le parc n'a pas de compétence à proprement parler, même s'il va accompagner le territoire sur certains sujets, de par ses prérogatives dans la Charte. Donc je pense que le Parc il a un rôle d'accompagnement et d'ingénierie sur certains sujets, mais qui doivent venir en complémentarité d'une compétence portée par une intercommunalité. (...) C'est toute la difficulté justement de pas créer d'ambiguïté sur qui fait quoi. Ne serait-ce pour nos bonnes relations, mais aussi pour qu'il y ait une forme de clarté, en tout cas par rapport aux différents acteurs du territoire : que tout le monde comprenne bien qui agit, à quel niveau. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Si Anne indique que « *le but du jeu, c'est qu'on fasse pas deux fois le même travail sinon ça n'a aucun intérêt* », Caroline de son côté, précise que pour elle, le travail en parallèle sur l'adaptation au changement climatique n'est pas grave à une certaine condition :

« Est-ce vraiment si grave que ça, finalement, qu'on brasse tous sur du changement climatique ? Non ! Par contre, à un moment donné, ce qui serait grave, c'est qu'on

n'arrive pas à se rencontrer. Finalement, c'est pas grave que la comcom soit partie toute seule, ou avec un certain système de partenariat, sur cette démarche, sans le Parc. Que le Parc parte sur la rédaction d'un livret sur le changement climatique, c'est pas grave. Par contre, à un moment donné, ce qui est important, c'est qu'on se rencontre pour se dire « Bah moi j'ai fait ça. - Ah oui d'accord, bah moi je fais ça. - OK alors du coup est-ce qu'on peut essayer de partir cette fois sur une action coconstruite ? » » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales).

L'établissement de relations de confiance entre les deux structure est également une condition favorable à la co-construction d'une politique publique (Fraisie, 2018). Selon Caroline, les relations entre le parc et la communauté de communes se voient entachées par les relations politiques tendues, malgré les liens de confiance que les techniciens ont réussi à tisser dans ce contexte.

«Je pense que le fait que [Pauline] et [Nathalie⁸] s'entendent bien, que [Pauline] et moi on arrive à bien s'entendre, qu'on tisse des liens même si on n'est pas amis, ou voilà, mais qu'on tisse des liens de confiance. Ça contribue aussi à ce que nos structures en fait à un autre niveau, tissent des liens de confiance quoi. Ça peut passer que par les individus d'ailleurs. Mais c'est important par contre qu'on arrive à passer cette échelle de l'individu aux structures. Parce que les individus, parfois, ne font que passer sur un territoire. Et si tout ne repose que sur les personnes, les relations de confiance ne peuvent pas être pérennes » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales)

Nous pouvons également analyser que la vision des responsables et élus des deux structures a un impact sur les possibilités de coopération. En effet, Anne pense qu'il faut que le PNR « *viene vraiment en complément de ce qui relève d'une compétence d'une intercommunalité* », bien que cela ne soit « *pas forcément une position facile* » (Anne). Caroline a une vision similaire de l'articulation entre les deux entités : « *on devrait pouvoir être un outil en plus, les comcom pourraient dire « Ah tiens, quitte à avoir un arc autant qu'il nous soit utile hein ? Mettons-lui des missions, demandons-lui des choses* » ». Dans ce sens, les deux enquêtés perçoivent également les mêmes forces du parc par rapport à la communauté de communes et donc ce qu'elle pourrait lui apporter : Caroline explique que la spécificité du parc est bien de développer « *des axes de prospective, c'est-à-dire de capacité à projeter le territoire vers l'avenir ce que n'ont pas forcément le temps, ni la capacité à faire* » les autres acteurs du territoire sur ce sujet, mais aussi de « *l'innovation, le pas de côté, (...) de nouvelles façons de voir le problème* ». Anne décrit l'avantage du Parc de pouvoir « *aller sur de l'innovation ou de l'expérimentation* ». Ici, les visions d'Anne et de Caroline semblent s'aligner. Pour autant, gardons-nous de conclusions hâtives, le recueil des avis des élus principaux du PNR-BP et de la CCBDP serait nécessaire pour cerner davantage les représentations des liens entre les deux structures et leurs possibilités de coopération.

Ainsi, la relation actuelle entre le PNR et la CCBDP semble peu favorable à une co-construction de la politique d'adaptation au changement climatique. En effet, certains éléments présentés par Fraisie (2018) ne sont pas vrais dans cet exemple : les élus ne semblent pas tout

⁸ Prénom anonymisé d'une technicienne du Parc, en charge du plan de paysage.

à fait convaincus, voir bloquants pour certains, à un processus de coopération. Cela empêche les autres conditions à la co-construction de se mettre en place (définition des attendus et accords sur le processus de co-construction, co-pilotage du calendrier, anticipation des ressources et coûts, relation de confiance). Cependant, une des forces de la relation entre les deux structures est celle des liens établis entre les techniciens, mus ensemble par leurs convictions de l'importance du sujet de l'adaptation au changement climatique. Une autre force peut être également celle de la vision partagée des rôles de chacun par la cadre supérieur au PNR et la VP à la transition écologique de la CCBDP.

Ainsi, la coopération institutionnelle de l'intercommunalité avec les entités à une échelle territoriale plus large (Région, Etat) semble vécue comme ce que Richez-Battesti et Gianfaldoni qualifie d'une relation de soumission, que subit la CCBDP. L'EPCI subit un manque de moyens tout en recevant des injonctions, ou en tout cas perçues comme telles, à agir. De leur côté, les communes sont assez hétérogènes dans leur volonté à coopérer avec les communes : certaines, comme Buis-les-Baronnies poussent à une coopération plus poussée entre l'EPCI et les communes tandis que d'autres ne souhaitent pas s'y investir. L'intercommunalité oscille ici entre une relation de partenariat (consulter les communes sur les efforts qu'ils sont prêts à faire) et à une relation presque inexistante avec des maires distants de l'EPCI.

3.2 Coopération professionnelle et territoriale : « plutôt mourir que de faire ensemble » ?

Un second type de co-construction établie par Fraisse (2018) est la co-construction professionnelle ou partenariale. Cette co-construction est possible en présence de deux parties minimums et se joue entre une collectivité et des regroupements issus de la société civile ou des collectifs. Dans notre cas, nous identifions plusieurs acteurs non-institutionnels pouvant être impliqués dans une politique d'adaptation au changement climatique : les acteurs privés lucratifs (entreprises), non-lucratifs ou à lucrativité limité (associations, coopératives).

3.2.1 L'ambition de la co-construction

La première analyse que nous pouvons faire à propos de la coopération entre la CCBDP et les acteurs du territoire en matière d'adaptation au changement climatique est celle des discours, de l'intentionnalité et de la conviction de l'élue en charge de cette politique publique. La vice-présidente à la transition écologique à la CCBDP, Anne, semble s'ancrer dans l'idée « *qu'il faut qu'on prenne tous nos responsabilités* ». Elle explique en effet que le rôle de la CCBDP n'est pas de « *faire à la place des gens* », ou « *d'être donneur de leçons* » mais bien d'« *impulser* », de « *motiver* », de « *fédérer* ». Pour elle, la collectivité « *est dans la locomotive* » et « *a au moins la responsabilité de la faire démarrer* ». Son ambition est de réussir à « *mettre tout le monde autour de la table* » :

« Mais alors, quand je dis tout le monde, c'est vraiment tout le monde quoi. C'est les institutions, nous au premier chef, mais aussi le particulier, les associations, les professionnels, les jeunes, les écoles, ... Enfin tout le monde parce que là, ça concerne un territoire, ça concerne pas une catégorie de gens plus qu'une autre. Et notre rôle, c'est de coordonner tout ça et de fédérer au mieux (...) pour qu'on puisse avancer dans le bon sens. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Anne tient donc beaucoup à cette idée de réfléchir, construire et faire avec « les assos, les entreprises » car « elles font partie aussi du processus » : « Personne n'a la solution à lui seul mais par contre, tout le monde a un bout de cette solution et la grande difficulté c'est d'arriver à fédérer tout ce petit monde » (Anne). Elle répète : « on peut pas traiter cette question entre nous, juste entre nous ! ». Caroline, la cadre supérieur au PNR, explique, en ce sens, que « pour renforcer cette capacité d'adaptation, il faudra du lâcher prise, lâcher nos égos et accepter que l'autre fait aussi. » (Caroline, p. 9)

L'ambition d'Anne va être freiné par le reste des élus du conseil communautaire. Le cas du PCAET est encore une fois un exemple éclairant sur le contexte dans lequel la politique d'adaptation peut se construire : pour le plan climat, une partie des élus ne souhaite pas que la société civile soit incluse dans la construction du PCAET.

3.2.2 Le blocage politique face à l'entrée dans « le nouveau monde »

Une première explication de ce blocage d'une partie des élus en conseil communautaire est la peur d'être dépossédés de certains pouvoirs en le partageant avec les acteurs du territoire. C'est l'analyse que nous partage Anne, qui confie avoir dû être patiente pour convaincre ses collègues sur la méthodologie à adopter. Elle décrit ainsi 3 niveaux sur lesquels agir : auprès des maires, dans les délégations de la communauté de communes, et auprès de la société civile. C'est ce troisième niveau qui ne passe pas auprès des élus :

« Pendant très longtemps je me suis heurté à une forme d'angoisse, je pense, de peur peut-être plus, d'une partie de l'exécutif en disant « Oh là là, mais on va prendre sur les épaules des responsabilités qu'on veut pas ! Nous on a rien demandé, même si on doit impulser, donc c'est le bloc communal qui doit agir ». Oui, mais non, c'est pas que les élus. (...) Ça concerne tout le monde. (...) Et ça, c'est parce que on peut perdre plus facilement la main sur une prise de décision, ou en tout cas la façon dont les choses peuvent se décliner, où les gens peuvent réagir par rapport à ce qu'on peut engager parce qu'il y a beaucoup d'acteurs et ça effectivement là, dans le processus de décision, c'est un peu plus compliqué à gérer. Donc je pense qu'il y a un peu cette peur là, ce frein là et donc (...) on aurait pu avancer plus vite, ça c'est un peu mon regret » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Anne, face à ces difficultés, à la conviction qu'il ne « suffit pas de traiter cette question qu'avec les maires et les communes pour savoir comment on peut les aider dans la démarche (...) ». Elle explique qu'agir à ce seul niveau serait se tromper : « Je pense que on se trompe de sujet, on se trompe de chemin » (Anne).

La communauté de communes du Boccage Bourbonnais, de son côté a poussé la dynamique de co-construction à ce que nous pourrions qualifier le rapport de l'aiguillon (Richez-Battesti & Gianfaldoni, 2010). En effet, c'est un acteur local (le syndicat d'énergie de l'Allier) qui porte les démarches du PCAET et TACCT et qui les coordonnent sur le territoire. Ainsi, les pouvoirs publics de ce territoire accompagnent la politique d'adaptation au changement climatique, mais ce ne sont pas eux qui l'anime sur le territoire. Cela ne s'applique pas seulement à la politique d'adaptation mais s'ancre dans les pratiques de l'administration : *« l'interco fait jamais rien toute seule, on répond jamais à un appel à projets tout seul (...) parce que l'intercommunalité elle est pas présente partout, on n'est pas omniprésents, et on n'a pas vocation à l'être »* (Angelica). Pour elle, cela permet *« une vraie appropriation politique »* de l'ensemble des acteurs, même si *« tout est beaucoup plus chronophage parce que tout demande une négociation, une concertation, une co-construction avec l'ensemble des acteurs »* (Angelica). *A contrario*, la CCBDP semble aujourd'hui se trouver dans une posture en tension : elle balance entre la posture de facilitatrice et celle de centralisatrice. La plupart des enquêtes décrivent le rôle de l'EPCI comme un facilitateur des initiatives qui émergent sur le territoire, de les fédérer, les rendre plus ambitieuses. Cependant, il ressort de cette enquête qualitative qu'il y a encore un bon nombre de conseillers communautaires, de maires, qui attendent de la communauté de communes un rôle centralisateur qui permet de mutualiser des moyens pour l'intérêt des communes. Nous pouvons identifier alors d'un côté une logique de développement et de l'autre, une logique de gestion. Pauline appelle cela *« le monde d'après »* et *« le monde d'avant »*. Pour elle, *« le monde d'avant »* est celui des élus qui ne souhaitent partager leur pouvoir mais qui est dépourvu de moyens pour agir et qui ne portent pas de projet politique fort. De l'autre, *« le monde d'après »* est celui où la communauté de communes se place en facilitateur des initiatives en laissant donc une grande place aux acteurs du territoire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Pauline explique qu'aujourd'hui, *« on est dans une impasse et qui ne donne pas le pouvoir aux autres et en même temps, ils ne prennent pas la place de faire »*. Pauline illustre avec la politique de l'habitat. Lorsque des initiatives naissent sur le territoire qui souffre d'une crise très prégnante de l'habitat, les élus n'y sont pas ouverts :

« L'habitat léger pallie ces besoins là et en fait, au lieu d'accompagner et d'aider les personnes à trouver des solutions et à mieux encadrer ce type d'habitat, au contraire, ils veulent pas en voir. Parce que, pour eux, leur imaginaire et leur identité ne correspond pas à cette vision-là de l'habitat. (...) On n'a jamais vu ça chez nous, on ne veut pas le voir. Donc en fait on essaie de l'étouffer au lieu de l'accompagner » (Pauline, Responsable du PCAET - CCBDP).

Ainsi, les moyens financiers sont un réel frein à mener des politiques publiques, notamment de transition écologique, insiste Guillaume : *« ça nécessite une mobilisation financière dont on n'a pas la capacité, tout simplement »*, *« la question financière, elle est primordiale »*, *« pour moi, il n'y a pas d'autres freins que la question de la mobilisation financière »* (Guillaume). Cependant, cela ne semble pas suffire à certains élus de changer leur manière de concevoir l'action publique territoriale. Dans le Boccage Bourbonnais, Angelica

explique que ce manque de moyen oblige l'intercommunalité à pousser la coopération le plus loin possible :

« On est quand même une petite intercommunalité avec peu de moyens. La question de la coopération est essentielle. C'est-à-dire que nous, on n'a pas les moyens de faire à la place ou en doublon de quelqu'un. On peut pas se payer le luxe de faire doublon donc en fait la coopération est centrale. » (Angelica, Cadre intermédiaire - CC du Boccage Bourbonnais)

Pauline observe un « blocage politique » des « actions qui n'émanent pas de la collectivité ». Elle distingue deux types d'élus : ceux qui acceptent cette posture de facilitation de la CCBDP et « d'accompagner le mouvement pour éviter les ruptures honnêtes » et les autres élus « qui ont l'impression qu'en freinant au maximum, ces ruptures n'arriveront pas ». Pauline en vient à se demander : « est-ce qu'ils préféreraient mourir, s'éteindre dans leur coin que de demander et de faire avec les autres ? » (Pauline).

Xavier, membre de la direction d'un centre social du territoire qui prend part à un certain nombre de projets de la communauté de communes, partage son ressenti à propos de la posture des élus face aux acteurs associatifs. Il relate des réunions auxquelles il a pu participer et où « les élus étaient pas là, ou ils étaient là, mais ils étaient à côté, avec leur téléphone, ou à discuter entre élus. (...) Ou alors ils viennent un peu, puis il y a un moment où ils partent ». Xavier questionne également le discours des élus. Il évoque des moments où des représentants de la collectivité lui ont expliqué, en début de réunion que leur présence était liée à une obligation : « « oui parce qu'on est obligé. C'est l'Etat ou l'ADEME, ou machin. C'est une démarche obligatoire ». Il se livre alors sur son sentiment d'être un « alibi, clairement » en représentant « la société civile, peut-être qu'ils nous appellent comme ça ». Il raconte une discussion avec un élu à la suite d'une réunion de travail réalisée quelques mois auparavant à propos d'un programme culturel.

« Tu vois Philippe Martin⁹ ? Je lui ai dit « mais tu vois l'autre fois, t'es venu à la Gargoulette¹⁰, (...) et en début de réunion tu dis « comité coopératif » mais tu dis « Ah mais moi je suis là juste avec mes oreilles, mais je ne parlerai pas. Je suis là pour écouter. » « Mais tu sais [Philippe], on y a passé 3h30 cette après-midi là, je suis resté par respect pour [Léna]¹¹, (...) parce que je voulais pas foutre le bazar ! ». Je lui dis : « mais ça, c'est pas de la coopération ». Et après, il me dit : « mais de toute façon, c'est quand même les élus qui décident ! ». Mais je lui dis : « mais bien sûr que c'est les élus qui décident, je suis pas en train de te dire c'est [Xavier] du carrefour des habitants qui décide ! Mais c'est pas un comité coopératif ! » (Xavier, Membre de la direction d'un centre social du territoire)

De surcroît, l'échange à un moment T ne suffit pas pour qualifier la co-construction. Xavier explique également sur la base de son expérience, que la matière des travaux qui sont

⁹ Nom anonymisé d'un vice-président de la communauté de communes

¹⁰ La Gargoulette est une Convention Territoriale d'Education aux Arts et à la Culture portée par la Communauté de Communes des Baronnie en Drôme Provençale pour promouvoir l'accès à la culture partout et pour tous les habitants du territoire intercommunal.

¹¹ Prénom anonymisé de la chargée de mission CTEAC au moment des faits racontés

menés lors de réunions de travail avec différents acteurs ne sont pas suffisamment partagés par la suite avec ses acteurs. Il illustre son propos avec le déroulement du PCAET :

« T'as des ateliers, donc la collectivité invite des partenaires locaux, des partenaires extérieurs (type chambre d'agriculture, ADEME)... C'était très bien ! Et après hop, il y a une synthèse qui est faite lors d'une restitution. Et moi je dis, « tiens, cette restitution, qui a été validée par les élus, est-ce qu'on peut faire un temps avec tous ceux qui ont été invités pour que la restitution soit présentée et qu'il y ait un débat ? » Eh Ben on m'a dit non. Moi, je suis resté très gentil, je dis pas à mes copains que les élus ne veulent pas que ce soit diffusé, mais pour moi c'est pas de la coopération. (...) Moi, si on est dans la coopération, il y a au moins un retour vers ceux qui ont participé »(Xavier, Membre de la direction d'un centre social du territoire).

Comme Xavier, les acteurs du monde associatif peuvent se sentir dupés par un discours qui fait croire à un processus de co-construction mais qui n'en est pas un. Apeurés par la perte de pouvoir, certains élus invitent la société civile à s'exprimer mais ne participent pas aux échanges sous prétexte que ce sont les élus qui décideront de toute façon. Pour le membre de la direction d'un centre social, les relations avec la communauté de communes sont à leurs débuts : *« on est dans une phase de on fait connaissance. On essayait un peu de s'approprier. Coopération : non, je suis pas encore sûr, on est pas encore à ce niveau-là. On est à un niveau où on réfléchit, on participe »* (Xavier). Il dénonce le fait que *« on confond des fois « information », « consultation », « co-construction », alors on met tout ça dans « coopération » ! »* (Xavier). Xavier regrette l'absence d'une instance de dialogue entre la collectivité et les élus de la CCBDP. Lorsqu'il propose à un élu de le mettre en place, celui-ci lui répond *« non, mais. On n'est pas obligé. Dans la loi, on est pas obligés »*, raconte Xavier.

3.2.3 Concilier les intérêts et les convictions

Un dernier élément dans l'analyse de la coopération entre les acteurs locaux et la collectivité est lié à la difficulté de mettre en place de tels processus.

Pauline évoque la faible densité de population des Baronnie qui représente un frein à la mobilisation. En effet, le nombre de personnes qui souhaitent s'investir dans la question écologique est relativement resserré : *« on voit bien que c'est un noyau de personnes qui ont envie de faire, c'est une minorité »* (Pauline). L'observation du terrain pendant le stage a également permis de rendre compte de ce fait. Le nombre d'associations et d'acteurs locaux est relativement resserré et surtout, les structures travaillent sur de nombreux sujets. Cela implique que lorsque des ateliers se mettent en place dans le cadre par exemple de l'habitat, de la mobilité, du PCAET ou bien de la santé, ce sont les mêmes acteurs qui sont sollicités. Cela crée une certaine sursollicitation des structures du territoire qui ne peuvent pas toujours être représentées aux invitations de la CCBDP puisque se sont de surcroît de petites structures avec des ressources humaines modestes.

En outre, Anne explique qu'il n'est pas toujours aisé de faire travailler ensemble ses acteurs, parfois très différents et qui n'ont pas le même niveau d'acculturation au sujet de la transition écologique et du changement climatique. De même elle se désole d'entendre encore parfois des acteurs dire que ce n'est pas à eux de faire ceci mais à un autre acteur. La compilation d'intérêts divergents des acteurs est un réel frein également puisque par exemple, « *les intérêts d'un agriculteur ne sont pas les mêmes que ceux d'un transporteur routier, d'une entreprise « machin » ou que les miens* », explique Anne. Il est ainsi difficile de mobiliser les acteurs qui, de plus, ne voient pas toujours leur intérêt dans la participation à des ateliers de co-construction d'une politique publique. Angelica, à la CCBB, explique alors l'importance de prendre la bonne porte d'entrée pour intéresser l'association, l'entreprise, l'acteur : « *c'est pas de la manipulation hein, c'est tu parles de ce qui intéresse l'acteur lui-même* » (Angelica). Pour se faire comprendre, elle inverse les rôles :

« C'est un élément dont on parle pas souvent je pense. Les gens disent « Ah ouais, on mobilise les gens, mais en fait ils viennent pas ». Non mais en fait, est-ce que toi tu irais si ton garagiste te demandait de venir parce qu'il veut changer de marque de pneu, qu'il te propose, est-ce que toi tu viendrais ou non ? Tu viendrais pas ! » (Angelica, Cadre intermédiaire - CC du Bocage Bourbonnais)

Plusieurs enquêtés insistent sur la problématique de l'eau dans les Baronnies. Ce sujet est intéressant car nous voyons que l'aspect collectif de la gestion de la ressource en eau est mis au centre du débat. En effet, Jeanne explique que cette question doit être traitée « *collectivement* » : « *la collectivité CCBDP est pas du tout la seule, sur cette question de l'eau, le seul acteur qui peut avoir un rôle à jouer* ». Anne insiste également sur cette question de l'eau : « *il n'y a pas de vie sans eau, donc la réponse ne peut être que collective* » (Anne). Daniel, de son côté, désespère de trouver des leviers d'actions sur la question car « *il y a tellement d'acteurs et la compétence est tellement partagée qu'en fait on peut rien faire* » (Daniel).

La coopération avec les acteurs locaux (professionnels, associations, etc) est une ambition forte de la VP à la transition écologique. Elle ne souhaite pas simplement les informer mais également qu'ils montent en puissance pour réfléchir et mettre en œuvre la politique d'adaptation au changement climatique à leur échelle. Néanmoins, certains élus freinent cette mise en mouvement de la société civile, soit par peur de perdre un certain pouvoir, soit parce qu'ils ne se placent pas dans une posture adéquate à la co-construction.

3.3 Coopération citoyenne : de l'empowerment à a coopération ?

Enfin, le dernier type de co-construction identifiée par Fraisse (2018) est la co-construction citoyenne, qui se fait entre la collectivité et les populations d'un territoire. La « participation publique » des populations et leur *empowerment* permet aux populations de

construire elles-mêmes le récit de l'adaptation de leur territoire au changement climatique. Ainsi, leurs valeurs collectives et leurs capacités sont prises en compte dans ce récit qui accompagne une adaptation transformationnelle de la société, impliquant alors un changement au niveau des individus.

3.3.1 L'ambition de la concertation citoyenne

3.3.1.1 *Pour un empowerment des citoyens contre la vulnérabilité du territoire*

Pour Anne, la « concertation » des habitants est importante car elle permet de dialoguer avec les habitants et de nourrir la stratégie, de mieux comprendre le territoire et ses besoins.

« Pour moi, tous ces acteurs-là doivent alimenter notre réflexion pour mener cette stratégie et en tout cas l'entériner et la valider. Ça veut dire que si la concertation a bien fonctionné au départ, théoriquement, on devrait quand même pouvoir reprendre pas mal de choses. (...) Ce qu'on a fait dans la concertation au démarrage [du PCAET], c'est que on a besoin d'écouter comment ils voient les choses ? On a besoin d'écouter pour comprendre aussi certaines choses parce que des fois, peut-être qu'on comprend pas tout, enfin ou en tout cas, on voit pas tout. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Anne voit également la concertation des citoyens comme un moyen de « *comprendre ce qui se fait, parce qu'il faut aussi se baser sur ce qui existe déjà* » (Anne). Elle ajoute que l'implication de la population dans le travail sur l'adaptation au changement climatique est essentielle puisque « *si on n'a pas la majorité des gens qui croient en cette démarche, je crois qu'on peut avoir toutes les politiques publiques du monde, ça marchera jamais* » (Anne). Ainsi, la participation publique des citoyens permet de les sensibiliser et de les inciter à suivre le mouvement que la communauté de communes cherche à initier. Xavier rappelle également que cette concertation permet de faire émerger des initiatives citoyennes en lien avec le sujet soulevé. Les habitants peuvent alors s'organiser entre eux pour par exemple « *rendre les logements moins inconfortables l'été, faire un jardin partagé, s'échanger des recettes, faire des achats groupés* ». Enfin, Gilles, élu à la ville de Nyons, voit la participation des populations comme un gage de démocratie : « *Comment rester dans l'esprit vraiment démocratique, l'esprit républicain, tout en essayant d'entraîner, de canaliser les populations ? (...) Si on fait pas ça, c'est vraiment des systèmes beaucoup plus autoritaires qui nous attendent.* » (Gilles).

Cependant, la concertation des habitants peut représenter certaines difficultés qui freinent la CCBDP dans sa mise en place. Le temps de la concertation, de la réflexion, doit, selon Pauline, être décorrélé de celui de la mise en œuvre des actions car cela peut créer de la frustration auprès des participants aux temps de réflexion : « *les personnes ont l'impression que s'ils nous apportent des solutions, c'est que forcément on va les mettre en œuvre derrière, nous, collectivité* » (Pauline). Or, le rôle de l'EPCI est de « *donner la possibilité d'empowerment aux citoyens* » (Pauline). Anne explique que les acteurs doivent monter en puissance à la suite des concertations, même si la collectivité ne reprend pas à son compte toutes les idées que les habitants du territoire ont soulevé. Pour elle, il s'agit de créer des synergies sur le territoire, de

faciliter les initiatives mais pas de « *faire à la place des gens* ». Pauline précise qu'il est alors primordial de dire aux participants « *c'est à vous, on vous donne cet espace-là de réflexion avec nous, on va se nourrir de la réflexion qu'on aura fait ensemble, mais également vous pouvez être initiateurs d'action. Et c'est après, en lien avec ce que la commune peut mettre en place ou la collectivité, on essaiera d'être facilitateurs* » (Pauline). Anne explique de la même façon que « *c'est quelque chose qu'il faut expliquer très vite. Parce que si on leur dit « tout ce que vous nous dites, c'est bien, c'est vous qui allez prendre la décision », alors là on va créer de la frustration et là ça va pas bien se passer* » (Anne).

Elle résume à propos de l'implication des citoyens dans la démarche d'adaptation au changement climatique, qu'il est nécessaire de les inclure dans la construction de la politique publique :

« Si on le fait qu'entre nous ça marchera jamais, ça sert à rien, on va se planter. Enfin je veux dire : l'intérêt, c'est que les gens y croient. Et pour qu'ils y croient, il faut aussi les mettre dans... Enfin, peut-être pas dans le processus de décision puisque ça nous revient à nous, mais au moins de construction. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP).

Daniel, indique que selon lui, la démarche d'adaptation, tout comme le plan climat, mériterait d'être davantage coconstruite avec les citoyens par communes ou par bassins de vie. Ainsi, il aimerait créer des réunions publiques pour discuter de ce sujet et précise la nécessité de présenter aux habitants les contraintes qui incombent aux collectivités :

« Bah moi je serai hyper intéressé d'avoir une réunion publique sur Buis en mettant le SRADET, le PCAT et de dire "qu'est-ce qu'on est prêt à un niveau local, en termes d'engagement par rapport à ça ? qu'est-ce qui fait sens ? (...) Quel serait l'engagement sur lequel on serait peut-être prêt à essayer de partir ?" » (Daniel, Chargée de mission revitalisation - Ville de Buis-les-Baronnies)

3.3.1.2 *Rareté du dialogue entre élus et citoyens*

La participation citoyenne aux politiques publique et l'encapacitation (Filippi, 2013) des habitants est au cœur du travail quotidien de Xavier. Pour lui, il y a un vrai problème sur le territoire de déficit de dialogue entre la population et les élus. D'une part, les habitants ne perçoivent pas les contraintes qui incombent aux élus locaux et aux collectivités locales. Ils n'ont pas « *conscience de la complexité du bazar, quoi ! Avec les différentes strates, les études préalables, le timing, le calendrier, la compétition entre les territoires...* » (Xavier). D'autre part, les élus ne sont pas non plus omniscients de ce que vivent les habitants du territoire et de leurs besoins. Un jour, raconte Xavier, une élue s'est rendue sur un marché où se tenait une animation « *porteur de parole* » qui permet aux habitants de s'exprimer sur des « *questions qui dérangent* ». Il explique que cette élue s'est alors exclamée : « *oh mais ça c'est vraiment bien comme animation parce que nous élus, on sait pas ce que les gens pensent* », rapporte Xavier. Il s'étonne alors : « *Et moi, ça m'a fait un choc de malade ! C'est choquant. En tant qu'élue, tu sais pas ce que les gens ils pensent ?* ».

La concertation qui a été mise en place à l'occasion du lancement du PCAET a été une instance qui a justement permis de mettre en dialogue les élus avec les citoyens. Xavier raconte alors le « *bouillonnement* » que cet espace a permis. D'autre part, Florian se réjouit de la naissance d'une autre instance de dialogue entre certains élus et citoyens autour de la question de la transition écologique, « Les Rendez-vous de la transition » : « *ça a fabriqué un début d'espace de discussion pour faire de la porosité entre élus et gens qui ont envie de faire et entre initiateurs et techniciens* » (Florian). Cependant, Xavier constate que la reconnaissance de la part des élus de la nécessité de travailler avec les habitants n'est pas généralisée. Il relate un atelier sur la thématique de l'habitat organisé par la CCBDP, où tous les acteurs du logement du territoire sont présents. Il propose aux participants de soumettre le travail en cours aux habitants. Xavier est étonné de la réaction de deux élus présents :

« Et puis, il y a un élu qui est derrière moi, adjointe aux affaires sociales et au logement, qui dit : « non, non, nous on est élus. Nous, en tant qu'élus, on est représentant des habitants et on et on sait ce que pensent les habitants ». Tu as une autre élue, juste après, en charge de l'urbanisme, qui dit : « mais oui, non, c'est hors de question, c'est nous qui sommes légitimes ». Donc en fait, quand ils entendent [Xavier], carrefour des habitants, dire « mais est-ce qu'on pourrait pas associer les habitants ? ». Ils entendent « on remet en cause la légitimité des élus », mais pas du tout ! Moi, je mets jamais en cause la légitimité d'un élu ! »(Xavier, Membre de la direction d'un centre social du territoire)

3.3.2 Perception des effets du changement climatique par les habitants

Comme nous l'avons vu précédemment, la perception des effets du changement climatique par les populations est un facteur important dans la définition d'une politique locale d'adaptation au changement climatique. En effet, même si des risques liés au changement climatique existent, même si les populations ou les systèmes sont vulnérables, les actions d'adaptation peuvent ne pas se mettre en place car ceux-ci ne perçoivent pas ces risques. Le déficit de perception de ces changements en cours ou à venir ou bien même le refus de les accepter conditionne les actions d'adaptation des territoires (Van Gameren et al., 2014c). La co-construction, ou du moins la concertation avec les habitants peut alors à la fois être grandement freinée par ce manque de perception des effets du changement climatique mais aussi peut-être un outil intéressant pour leur *encapacitation*. Nous allons ainsi analyser le discours des enquêtés pour dégager une première lecture de cette perception des impacts du changement climatique sur les habitants des Baronnie.

3.3.2.1 *Un territoire sous une « cloche de verre »*

Selon les études à ce sujet, les perceptions du changement climatique et de ses effets actuels et attendus varient selon les « *contextes géographiques, historiques et sociaux* » (Van Gameren et al., 2014c, p. 11) et plus précisément, ils dépendent des « *échelles spatiales et temporelles [, (...) et des] secteurs et filières considérés, [d]es caractéristiques du milieu*

physique et environnemental et [d]es caractéristiques socioculturelles des territoires concernés » (Richard, 2014, p. 3).

Le territoire de la Communauté de Communes des Baronnie en Drôme Provençale est un territoire dont la majorité des communes sont considérées par l'INSEE comme « rurales éloignées », c'est-à-dire qu'elles cumulent tous les attributs de la ruralité : hors influence des villes, 9 habitants au km², tourné vers l'agriculture avec une forte proportion de retraités (INSEE, 2019).

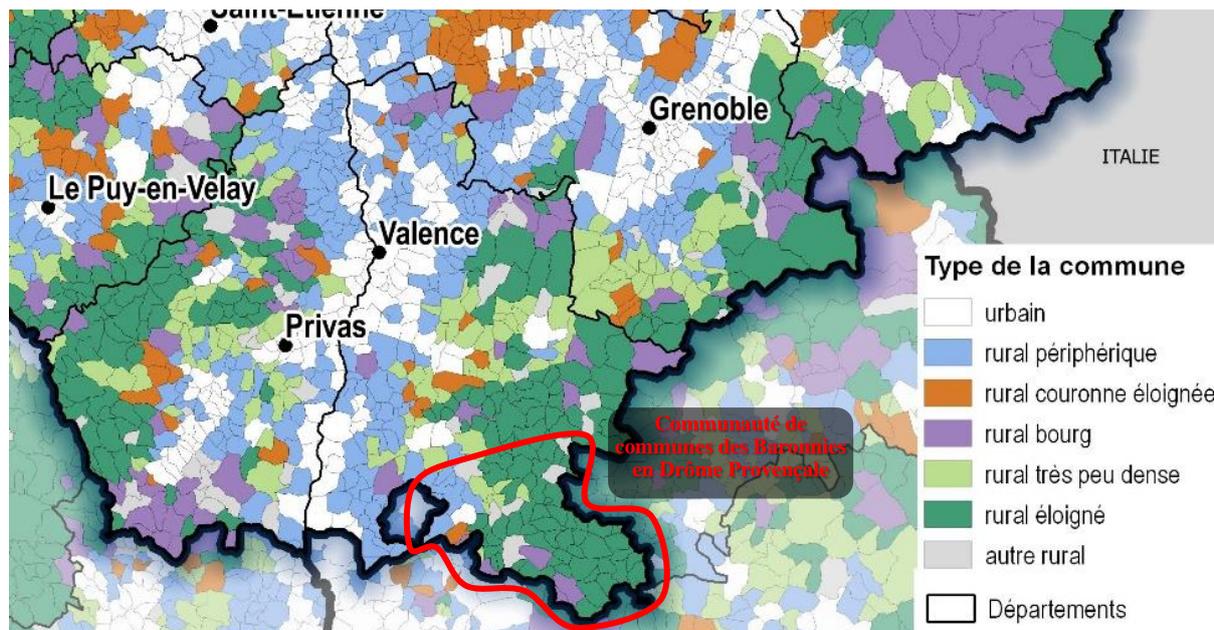


Figure 12 : Les cinq types de communes rurales en Drôme-Ardèche et en particulier sur le territoire de la communauté de communes des Baronnie en Drôme Provençale. Source : INSEE, 2019.

Le caractère isolé du territoire des Baronnie semble être une caractéristique importante aux yeux de nos enquêtés lorsqu'il est question de la perception des effets du changement climatique. Plusieurs d'entre eux parlent d'un territoire « *sous-cloche* » (Pauline, Océane), un territoire ou « *apparemment tout va bien* » (Gilles). Gilles explique qu'un « *principal écueil, c'est la qualité de vie qui est forcément très bonne ici* » et où les habitants sont loin de ces problèmes climatiques. Ainsi, Jeanne explique que les habitants de baronnies sont faiblement sensibles au problème climat :

« [La prise de conscience] est peut-être plus lente encore en zone rurale où il y a une densité de la population qui est faible, pour X raisons (...), les gens sont plus éloignés aussi de ces problématiques là, ou veulent s'en éloigner. Ils sont là justement pour pas être en proie à ses questionnements, à ses angoisses aussi peut-être » (Jeanne, Chargée de mission - CCBDP).

Cette idée de vivre dans les Baronnie pour être à l'écart des problèmes du monde s'entend également à l'idée de « *vivre librement* » (Jeanne). Florian explique que les Baronnie, « *on y vient pour chacun y vive la vie qu'on souhaite* ». Cette conception de la vie est, selon les enquêtés, un réel frein à la prise de conscience de la problématique climatique. De plus, Pauline ajoute que par son histoire, le territoire des Baronnie est « *préservé par rapport à un tumulte*

extérieur », elle explique qu'il n'a pas connu de « *gros évènements de guerre* » et qu'il est « *très linéaire dans son évolution depuis toujours* » (Pauline).

3.3.2.2 *Quand la cloche de verre se fissure*

Cependant, les enquêtés constatent que la cloche de verre est fissurée, ce qui éveille, lentement ou brutalement, le territoire aux impacts du changement climatique. Pour Anne, le contexte mondial, en particulier la période marquée par le COVID, a bousculé les mentalités :

« Je pense qu'il y a un vrai changement parce que ces sujets-là, moi quand on a commencé à en parler, ne serait-ce que sous le mandat précédent, on me disait « oui mais bon, enfin... ». C'était pas la priorité. Le COVID, mine de rien, a vraiment changé beaucoup de choses à tous points de vue dans les mentalités. Evidemment parce que ça a affecté tout le monde, mais dans la prise de conscience de certaines choses. Et là je pense que maintenant oui, quand on parle de ça, à aucun moment c'est remis en cause. En tout cas pas chez nous et y compris les habitants. Ils sont peut-être plus conscients que nous d'ailleurs. » (Anne, VP transition écologique - CCBDP)

Le territoire des Baronnies provençale est en proie à des effets actuels et futurs significatifs du changement climatique. D'après le diagnostic réalisé par la communauté de communes, avec le soutien de l'ADEME, le changement climatique a, ses 30 dernières années, fait augmenter les températures moyennes annuelles, aggravé la destruction des cultures liées aux gelées, fait baisser le bilan hydrique annuel, fait augmenter les risques météorologique des feux de forêts... (CCBDP, 2023). Ainsi, la majorité des enquêtés pensent, malgré ce « *territoire sous cloche* », que les habitants de la communauté de communes perçoivent ses changements. Quand nous lui posons la question, Guillaume, par exemple, s'exclame : « *Oh oui, je pense, ils ont chaud, hein !* ». Si les températures sont en effet un facteur explicatif important, Xavier, par son secteur professionnel, identifie plus directement celui des impacts financiers et sociaux du changement climatique : « *Oui, ils perçoivent quand ils vont faire les courses, ils perçoivent quand ils reçoivent leurs factures.* » Caroline explique que « *la brutalité des changements est assez partagée par tous* ».

Les menaces pesant sur les ressources spécifiques du territoire sont souvent un point de départ des discours sur l'adaptation au changement climatique. Les éléments symboliques du territoire, qui font son identité aux yeux des habitants et de l'extérieur, étant altérés ou mis en péril par les effets du changement climatique, éveillent les consciences à la vulnérabilité du territoire (Richard, 2014). Il en est de même pour les événements extrêmes (Van Gameren et al., 2014c). Pauline rend compte en effet que ces dernières années, le changement climatique « *vient directement impacter sur les ressources qui font ce territoire* ». Par exemple, Xavier évoque « *les changements de végétation* » tandis que les paysages sont un marqueur fort des Baronnies. Ces derniers sont entre autres composés des rivières qui, elles aussi, reflètent les réalités du changement climatique. Pour Caroline, c'est un élément déterminant dans la perception des effets du changement climatique par les populations :

« Je pense que les gens ont conscience de la nécessité de s'adapter quand, par exemple en 2022, ils voient plus d'eau dans la rivière, ils disent « ah oui, mais en fait... ! ». (...)

C'est les événements un peu extrêmes qui viennent rappeler, oui, faire exister [le changement climatique]. » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales)

Dans la communauté de communes de l'Allier, Angelica pense que la menace sur les paysages est le facteur principal de la perception des effets du changement climatique par les citoyens : « *Bocage bourbonnais, ça veut dire bocage et du coup, quand tu vois des linéaires de haies qui sont en train de périr, bah tout de suite ça interpelle les habitants* » (Angelica). Jeanne, qui a étudié l'agronomie et qui est liée de près à la viticulture par sa famille, insiste sur les impacts du changement climatique sur le secteur agricole. Pour elle, c'est principalement par ce biais que les habitants perçoivent le problème climat. En effet, l'agriculture est omniprésente sur le territoire de la CCBDP. La renommée des productions agricoles marque les Baronnies, tout comme son poids économique : elle réunit 14% des emplois (contre 3% en France), compte 166 exploitations et 22 386 hectares de terres agricoles (Chambre d'agriculture de la Drôme & CCBDP, 2023). Anne complète en précisant la « *grande qualité* » de la production des Baronnies (vin, abricots, plantes aromatiques, olives...) qui est menacée par le changement climatique à cause duquel « *on se rend compte qu'on est particulièrement fragiles* ».

« Je pense qu'ils sont tous conscients des changements et le perçoivent à leur échelle, à leur niveau. De la personne âgée qui se met à avoir trop chaud ces 5 - 6 dernières années, (...) aux saisonniers agricoles qui n'en peuvent plus d'avoir chaud en ramassant les abricots, à l'agriculteur qui voit passer 6 épisodes de grêle en 2 semaines et 200 millimètres de pluie alors qu'il attendait la pluie depuis 6 mois, des épisodes de gel aussi... Donc la profession agricole est très touchée. » (Jeanne, Chargée de mission - CCBDP)

En somme, la coopération de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale et envisagée par l'élue en charge du PCAET sous la forme d'une concertation. Rappelons que « la concertation est collective et finalisée par la recherche d'un accord ou compromis » (Fraisie, 2018) mais qu'il ne s'agit pas de co-construction, dans laquelle les parties prenantes participent non-seulement à l'élaboration mais également à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Si certains enquêtés considèrent que les élus locaux du territoire n'acceptent pas suffisamment de travailler avec les citoyens, l'accroissement de la perception par les citoyens des effets du changement climatique, principalement en raison de l'altération des ressources spécifiques du territoire et de la brutalité de ceux-ci, pourraient créer un terreau d'autant plus favorable à la co-construction citoyenne de la politique d'adaptation au changement climatique. Cette co-construction citoyenne permettrait d'augmenter les chances d'une politique publique d'adaptation ambitieuse et transformatrice du territoire face aux effets du changement climatique.

3.4 Un contexte géo-historique déterminant dans les dynamiques de coopération et donc pour l'adaptation au changement climatique

Dans les trois sous-parties précédentes, nous avons mis en lumière les freins à la co-construction institutionnelle, territoriale et citoyenne. Dans cette partie, nous mettrons en évidence des facteurs culturels et contextuels qui permettent de prendre du recul sur ces difficultés et mieux les comprendre. En effet, les obstacles à la coopération, que ce soit entre les institutions, avec les acteurs locaux ou les citoyens) s'expliquent en partie par des éléments propres au territoire qu'il est essentiel de questionner.

Nous l'avons déjà abordé, les élus semblent se sentir parfois insécurisés dans la perspective de coopérer ou de coconstruire avec les acteurs locaux, les habitants ou même les autres collectivités locales. De ce fait, Anne, VP à la transition écologique à la CCBDP et maire d'une petite commune, explique cette situation par la perte de leviers d'action des maires pour faire face aux problématiques qui leur incombent, ceux-ci étant remontés ces dernières années aux EPCI. Cela provoque un certain sentiment de « *risque de perte de proximité dans les décisions (...) qui n'est pas toujours vrai mais ressenti comme tel* » (Anne). Marqués par ce désœuvrement, les élus rechignent à délégué davantage le peu de pouvoir décisionnel qu'il leur reste aux autres acteurs institutionnels, aux acteurs associatifs et professionnels et aux citoyens. Océane analyse également qu' « *il y a forcément un peu de défiance quand il y a du transfert de compétences, quand une collectivité vient regrouper autant de compétences d'un coup et que certaines communes ont parfois l'impression d'être dépossédés* » (Océane).

D'autre part, la géographie spécifique du territoire a un réel impact sur les dynamiques de coopération locales et donc sur sa capacité à s'adapter profondément au changement climatique. Les Baronnies en Drôme Provençales est un territoire avec une « *géographie préalpine* », « *très rural* » et « *très peu peuplé* » (Pauline), « *très vaste* » (Guillaume), avec un « *long temps de trajet d'un bout à l'autre du territoire* » (Daniel), « *à cheval entre la Provence et le Dauphiné, entre la vallée du Rhône et des Alpes* » (Gilles), avec notamment « *une nature qui est quand même généreuse* » (Gilles) et « *de nombreux sites géologiques remarquables* » (Caroline). Tous les enquêtés ont abordé le sujet du relief et des bassins de vie qui compliquent de manière très concrète les relations entre les acteurs à deux niveaux : les bassins de vie sont séparés par des montagnes difficilement franchissables et c'est un territoire peu dense ou les gens s'isolent volontairement des problèmes du monde.

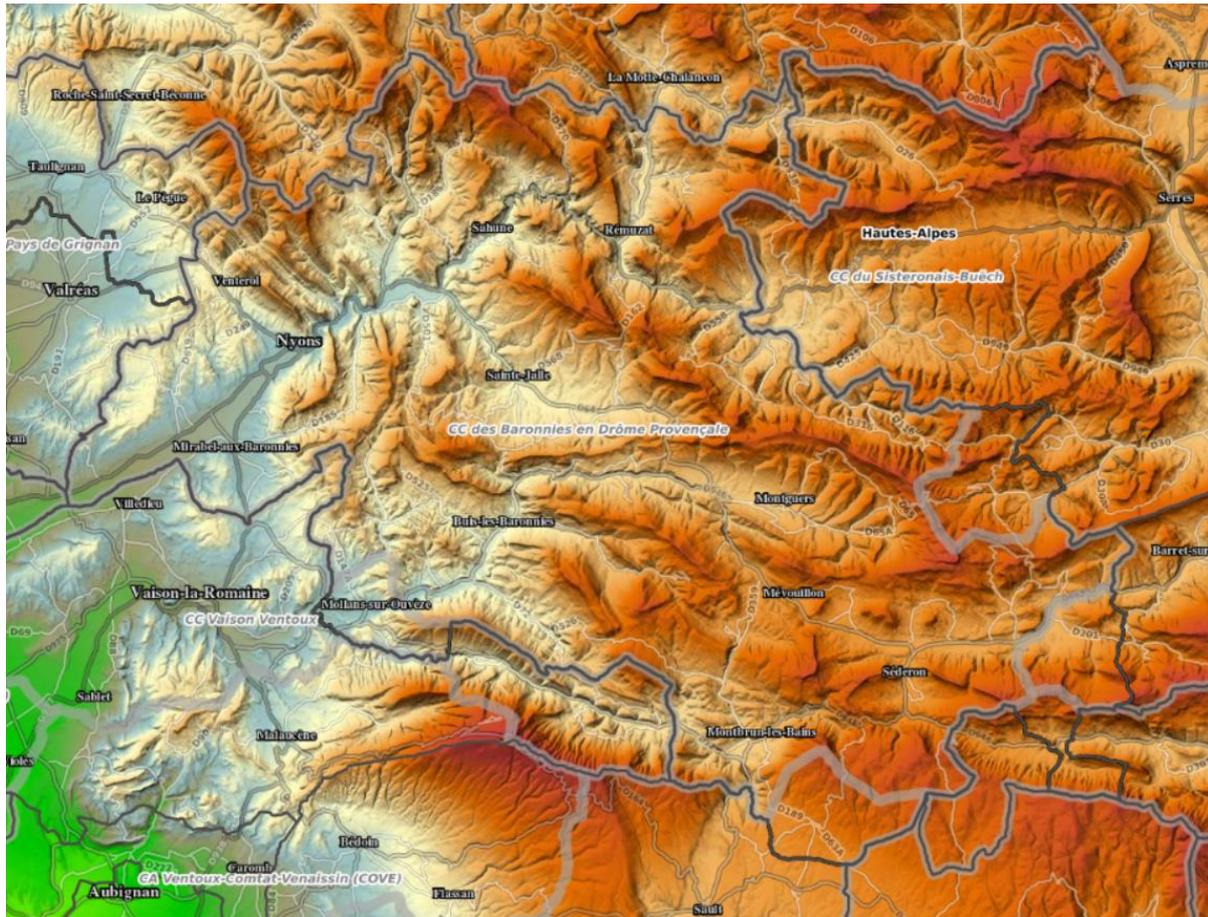


Figure 13: Carte en relief du territoire de la communauté de communes des Baronnies en Drôme Provençale.

Le relief implique que la vie dans les Baronnies s'organise par bassins de vie, eux-mêmes définis par les bassins versants : celui de Rémuzat, de Séderon, de Buis-les-Baronnies et de Nyons. Cette géographie est « *très marquante dans l'identité des lieux* » (Pauline). En effet de nombreux enquêtés décrivent le fonctionnement de la vie des Baronnies en système de vallées (Pauline, Daniel, Guillaume, Florian, Gilles, Jeanne, Caroline). Ainsi, cette géographie conditionne grandement les dynamiques de coopération des Baronnies Provençales pour plusieurs raisons. La première est que les habitudes de vie et donc les échanges se situent au sein des vallées et donc des bassins de vie. La seconde est que l'identité commune des Baronnies en Drôme Provençale est difficile à construire et elle impacte la cohésion du territoire. Enfin, la culture collective est peu présente sur le territoire du fait de cette géographie.

Si le fonctionnement de ce territoire se base sur un système de vallées, c'est que les manières de penser, d'agir, de travailler, de vivre sont différentes d'une vallée à une autre. En effet, « *les habitudes de vie sont par vallée et pas par inter-vallées* » avec des « *particularités de chacun des bassins de population* », et des « *logiques qui peuvent être complètement différentes* » (Guillaume). Gilles ajoute que « *chaque territoire a son fonctionnement propre* » et ceux-ci « *peuvent paraître assez indépendants* ». Ainsi, les dynamiques de coopération sont dimensionnées à l'échelle des bassins de vie. Caroline prend l'exemple de la santé :

« On s'est bien rendu compte que si on regarde une carte à plat, sans considérer le système de vallée, et qu'on pose les projets de maison de santé pluriprofessionnelle, on se dit « Oh là là, mais en fait, il y a des maisons qui sont pas très loin l'une de l'autre, à vol d'oiseau à 10 km, ça paraît pas très performant. » On se dit alors qu'il y a un manque de collaboration mais en même temps, à partir du moment on met les reliefs sur cette carte, on se rend compte qu'en fait c'est parce qu'on est sur 2 vallées différentes » (Caroline, Cadre supérieur- PNR des Baronnies Provençales)

Ainsi, elle explique que les *« solidarités (...) s'installent à l'échelle des vallées. »* (Caroline). De même, Jeanne explique que la *« logique de vallées et de cols »* implique qu'il n'y *« a pas une unité comme on peut en avoir (...) en Savoie, en Tarentaise, dans la Maurienne ou même dans la vallée de la Drôme, (...) parce que ce cours d'eau était un trait d'union dans ces zones géographiques là, et que nous on n'a pas ce trait d'union »*. Caroline développe en ce sens que le territoire est composé de *« beaucoup de communautés et d'infra-communautés (...) par vallée, des communautés par grandes familles, des communautés par idéologie politiques, (...) Il y a beaucoup de sous-groupes, (...) ce qui se ressent dans les rapports sociétaux »*. Les différents bassins de vie ne sont pas forcément tournés les uns vers les autres, encore une fois en raison du relief. *« Monbrun, Séderon, sont tournés plutôt vers le Vaucluse »* (Pauline), tandis que *« une personne sur Buis va pas aller à Nyons mais va aller à Vaison-la-Romaine »* (Daniel), et que la *« capitale »* Nyons, *« présentée comme la porte d'entrée du territoire, mais quand même situé assez au Nord vers un bassin de vie plus vers Valréas, voire Montélimar »* (Jeanne) et Rémuzat *« est la porte d'entrée sur le 05 »* (Jeanne).

Ce cloisonnement des échanges à l'intérieur des bassins de vie par les montagnes et les cols difficiles à franchir implique de ce fait une cohésion inter-vallée difficile à l'échelle de la communauté de communes (Anne, Océane, Jeanne, Guillaume). La coopération intercommunale est également freinée par la difficile identité commune du territoire. Certaines enquêtés comme Daniel et Anne disent qu'il existe une véritable identité du territoire des Baronnies *« d'abord réellement historique qui remonte à plusieurs siècles »* (Anne), mais aussi politique *« puisqu'avant la création de cette Communauté de communes, il y a eu évidemment le parc (...) et puis un syndicat de préfiguration, (...) qui s'appelle le SAB¹² »* et géographique du *« Sud des Montagnes »* (Anne). Cependant, cette identité n'est pas simple à faire vivre. Océane compare les Baronnies avec le Vercors : *« il y a une identité qui est forte en fait, sur tout le plateau »*. Dans leur diagnostic, Daniel et Océane relèvent que ce qui manque, ou bien qui n'est pas assez mis en valeur est *« cet élément qui est commun aux 3 vallées »* (Océane). Anne rappelle que la taille de l'intercommunalité (67 communes) fait que ce n'est pas évident *« d'avoir ce sentiment d'appartenance identitaire »* (Anne).

Les bassins de vie fortement délimités ainsi que la difficile identité et cohésion du territoire impliquent une coopération difficile à l'échelle du territoire de la CCBDP. Un autre élément, qui découle directement des deux premiers, freine considérablement la coopération à

¹² SAB : « Syndicat d'aménagement des Baronnies »

différents niveaux (institutionnels, territoriaux et citoyens) : celui de la très faible culture collective attachée au territoire.

Cet aspect culturel résulte directement de l'histoire et de la géographie des Baronnie en Drôme Provençale : celle des barons. Florian explique que « *le principe d'avoir eu des barons socialistes - et avant des barons tout courts - a généré aussi un syndrome un peu de chacun sa vallée, une logique de vassalité plus ou moins* » (Florian). En effet, les Baronnie tirent leur nom des Barons de Mévouillon et de Montauban (2 communes actuelles) qui avaient acquis une indépendance du XIe au XIIIe siècle de la suzeraineté du Saint Empire Romain Germanique. Aujourd'hui encore, « *il y a beaucoup de barons et de sous-territoires qui ont tous tendance à penser qu'ils peuvent tous s'en sortir de manière individuelle* » (Gilles). Ce contexte géo-historique explique, selon certains enquêtés, « *la difficulté à aller d'un groupe à l'autre pour coopérer* » (Caroline), « *ce manque de volonté de faire ensemble* » (Pauline), voire « *cet esprit communaliste* » (Florian). En effet, ce contexte peut permettre d'expliquer la frilosité des élus à coopérer que nous avons soulevé précédemment. Pour Florian, la plupart d'entre eux s'inscrivent dans une démarche communaliste, c'est-à-dire avec une « *culture un peu du chacun pour soi, chacun chez soi, mais à se plaindre quand il faut se plaindre et sans être là* ». Florian explique qu'il y a également une « *forte culture libertaire, voire anarchiste qui pose plein de questions pour essayer de faire travailler les gens ensemble* », comme nous en avons discuté plus haut. Il raconte à ce propos qu'il y a « *une minorité de personnes qui veulent travailler ensemble, mais quand même avec peu de cadre, peu de structures, donc finalement quelque chose d'assez léger (...) on s'organise pas trop, finalement, on s'organise juste assez pour que ça tourne, mais pas assez pour que ce soit bien fait* » (Florian).

La géographie de Baronnie, ainsi que sa dimension de territoire isolé, implique également un certain état d'esprit « *baronniards* » (Pauline), dans lequel « *il y a tout un imaginaire et une volonté, un choix de vivre dans ces lieux pour son côté isolé* », et où « *si je suis ici, c'est pas pour me retrouver avec plein de collectifs, plein de trucs comme ça* », c'est un peu en dehors du monde, en dehors de la société actuelle » (Florian). « *Donc forcément, ajoute Pauline, la notion de coopération et de faire ensemble est très difficile, c'est plutôt une envie de faire en autonomie qui prime avant tout. La mutualisation vient par défaut* » (Pauline). Les personnes qui se mobilisent et initient ou participent à des dynamiques de coopération sont des personnes « *qui ne sont pas du coin à l'initial (...) avec un bagage, avec des attentes* » et qui s'extraient donc de cet esprit « *baronniard* ». Pauline explique que ces gens « *ont envie (...) de contribuer à la transformation, à l'évolution de ce territoire* » et donc « *voient leur intérêt de s'impliquer dans l'intercommunalité* » (Pauline).

A titre de comparaison, le territoire de la communauté de communes du Boccage Bourbonnais est très différent et implique une culture de la coopération plus évidente. L'histoire de ce territoire est « *liée au syndicalisme, aux actions collectives* » « *et aux coopératives* ». Cela

facilite grandement, selon Angelica, la coopération de la CCBB à tous les niveaux. « *Je pense qu'il y a quand même un truc dans l'ADN de la plupart des acteurs qui se disent qu'ils peuvent pas faire tout seul* » (Angelica).

De ce fait, la politique d'adaptation au changement climatique est, comme nous l'avons dit, impactée par les difficiles coopérations sur le territoire, en particulier de la communauté de communes et de ses élus avec les maires, les acteurs locaux et les citoyens. Ces difficultés à coopérer, et donc les freins à la co-construction de la politique d'adaptation sont finalement à la fois liés à des facteurs spécifiques à ces types de ces types de rapports et à la fois liées à un contexte géo-historique peu favorable aux dynamiques de coopération. Il est difficile de qualifier de manière claire le degré de coopération de la CCBDP avec les acteurs du territoire sur la question de l'adaptation au changement climatique étant donné la diversité des types de coopération et des parties prenantes identifiés au cours de cette analyse et que la politique d'adaptation n'en est qu'à ses tout débuts. Cependant, retenons qu'aujourd'hui, les relations de coopération avec les acteurs du territoire ne sont pas toujours évidentes mais qu'elles semblent cependant en moyenne se construire aujourd'hui entre la soumission et le partenariat. En effet, certains élus rechignent à établir un lien tandis que d'autres sont plutôt dans une perspective de simplement informer, ou à consulter (parce que la loi le demande) sans aller jusqu'à véritablement coconstruire. Cependant, la vice-présidente à la transition écologique travaille dans une optique de coconstruire avec les acteurs professionnels et associatifs et les communes et de consulter les citoyens dans l'objectif de leur montée en puissance.

Nous pouvons synthétiser par ce positionnement sur la grille d'analyse qui représente :

- Pour la coopération avec les communes : la situation actuelle (●) et celle qui semble possible de mettre en œuvre (●)
- Pour la coopération avec les acteurs associatifs et professionnels : la situation actuelle (●) et celle qui semble possible de mettre en œuvre (●)
- Pour la coopération avec les citoyens : la situation actuelle (●) et celle qui semble possible de mettre en œuvre (●)

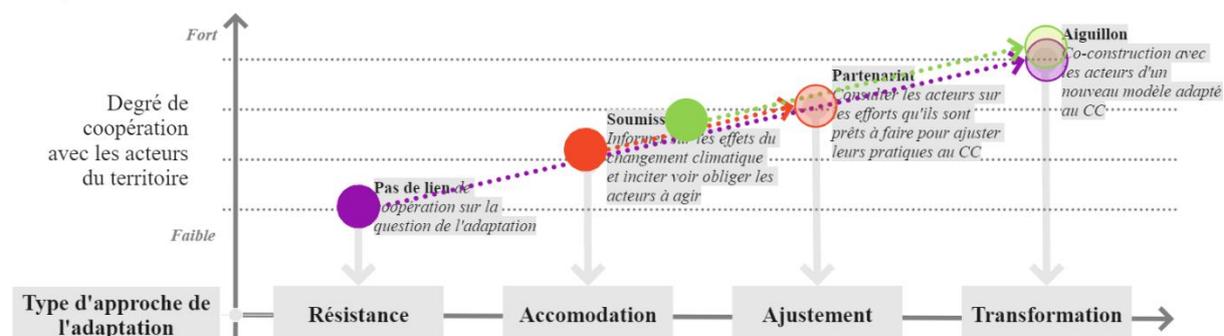


Figure 14: Synthèse du degré de coopération de la CCBDP actuel et possible avec les acteurs du territoire

Conclusion générale : Des dynamiques de coopération difficiles mais un horizon dégagé

Ce mémoire a cherché à mettre en évidence dans quelle mesure les dynamiques de coopération conditionnent l'action publique d'adaptation au changement climatique des territoires. En analysant le contexte dans lequel et la manière dont la politique d'adaptation au changement climatique la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale se construit, nous avons dégager quelques éléments saillants.

Tout d'abord, deux dynamiques de coopération distinctes jouent un rôle dans la construction de la politique d'adaptation au changement climatique des EPCI. La première est la dynamique en interne de la collectivité, engageant ses élus et ses agents. La seconde est la coopération avec les acteurs du territoire : les institutions, les professionnels et les citoyens. L'adaptation au changement climatique sera d'autant plus transformationnelle que les dynamiques de coopération, interne ou externe, tendront vers la co-construction. La co-construction implique un cheminement institué, impliquant une pluralité d'acteurs dans la participation ouverte et organisée à la construction d'une politique publique, de son élaboration à sa mise en œuvre. C'est en passant par ce processus de co-construction avec les divers acteurs du territoire, et en impliquant toutes les politiques publiques sectorielles, que la reconfiguration du territoire dans l'objectif de son adaptation profonde et durable est possible.

Cependant, l'étude de la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale montre que cette approche de l'adaptation comme transformationnelle n'est pas aisée en ce qu'elle implique, avant de pouvoir reconfigurer le territoire, de modifier profondément des habitudes de travail et des conceptions du territoire et de l'action publique. A l'instant T, la configuration et la composition du système politique est un frein sérieux à la coopération interne et externe de la CCBDP en matière d'adaptation au changement climatique. D'une part, parce que la volonté politique de mettre en branle une politique ambitieuse et partagée de la transition écologique manque à ce territoire. Les Baronnies Provençales semblent, dans une certaine mesure, empêtrées dans une situation complexe qui mêle un modèle politique de gestion de l'existant, sans prise de risque et une gouvernance centrée sur le consensus – qui permet à l'EPCI d'exister malgré une implication délicate de la part de toutes les communes mais – qui a le défaut d'avancer lentement sur les questions de transition. D'autre part, parce que la volonté de coopérer avec les acteurs du territoire est timide, voire inexistante. Les relations avec l'Etat sont subies, celles avec les communes sont hétérogènes et délicates, celles avec les acteurs du territoire sont complexes à accepter et celles avec les citoyens sont parasitées par la question de la légitimité des élus.

Nonobstant, il serait bien trop simpliste de considérer que les élus sont le seul frein à la mise en place d'une adaptation transformationnelle. Premièrement, la coopération territoriale

est largement contrainte par le contexte géo-historique du territoire, organisé en systèmes de vallées et ancré dans une culture communaliste et infra-solidaire des anciens barons. Deuxièmement, les agents de la communauté de communes n'évoluent pas dans une culture organisationnelle marquée par la transversalité. Leur capacité à mettre en œuvre l'adaptation au changement climatique est encore très limitée.

Cependant, des forces certaines émergent à la CCBDP pour une adaptation transformationnelle et se présentent comme des opportunités déterminantes pour la collectivité.

D'abord, l'évolution du système politique de la Communauté de Communes des Baronnie en Drôme Provençale constitue un élan pour l'adaptation au changement climatique de son territoire. En effet, les élus se sentent directement concernés par les effets du changement climatique qui se font sentir de manière croissante. En particulier, les impacts sur les ressources symboliques du territoire que sont les spécialités agricoles (olives, vin, abricots, herbes aromatiques) et paysagères (forêts, fraîcheur, eau) fragilisent directement les habitants du territoire, son économie et son attractivité. Il en est de même pour les habitants qui constatent leur vulnérabilité. Ainsi, il serait particulièrement utile de présenter l'adaptation aux élus locaux en insistant sur l'utilité et l'efficacité locale des mesures d'adaptation face aux impacts qu'ils peuvent constater, à contre-pied d'une politique d'atténuation qui a eu du mal à mobiliser les élus, avec un intérêt trop lointain, perçue comme imposée par l'Etat.

Ensuite, la Vice-Présidente en charge de la politique d'adaptation considère cet enjeu comme tout à fait prioritaire et devant se mener en transversalité et en co-construction avec les acteurs du territoire. Ce portage politique est un élément très positif qu'il convient de souligner.

De plus, une part significative des agents interrogés cernent justement l'enjeu de l'adaptation du territoire et quelques-uns présentent un intérêt pour cette question. Le travail en transversalité s'amorce avec des réunions de travail au sein des pôles de la CCBDP pour insuffler cet objectif d'adaptation dans les différents pôles. Il semble très intéressant de s'appuyer sur cet élément pour permettre à la communauté de communes de tendre vers une transversalité des services dans l'objectif d'adapter le territoire au changement climatique. En ce sens, la CCBDP à réaliser une demande de financements pour la création d'un poste qui permettrait d'animer cette coopération interne.

Enfin, ce travail de recherche s'est confronté à plusieurs obstacles, freins et difficultés : la compréhension irrégulière des enquêtés de l'objet « adaptation » ; l'incomplétude du taux de réponse des agents à l'enquête quantitative ; la représentativité limitée des enquêtés de l'enquête qualitative. De plus, la position de stagiaire me place dans une posture double de partie prenante, voire actrice centrale dans la construction de la politique d'adaptation de la CCBDP, et étudiante tentant de prendre du recul et d'adopter une posture de recherche. Cette

position n'est pas évidente, en particulier dans ce qu'elle implique vis-à-vis de l'avis critique de la CCBDP et de ses élus.

En résumé, les perspectives de l'évolution des coopérations pour l'adaptation au changement climatique s'illustrent à travers ce schéma.

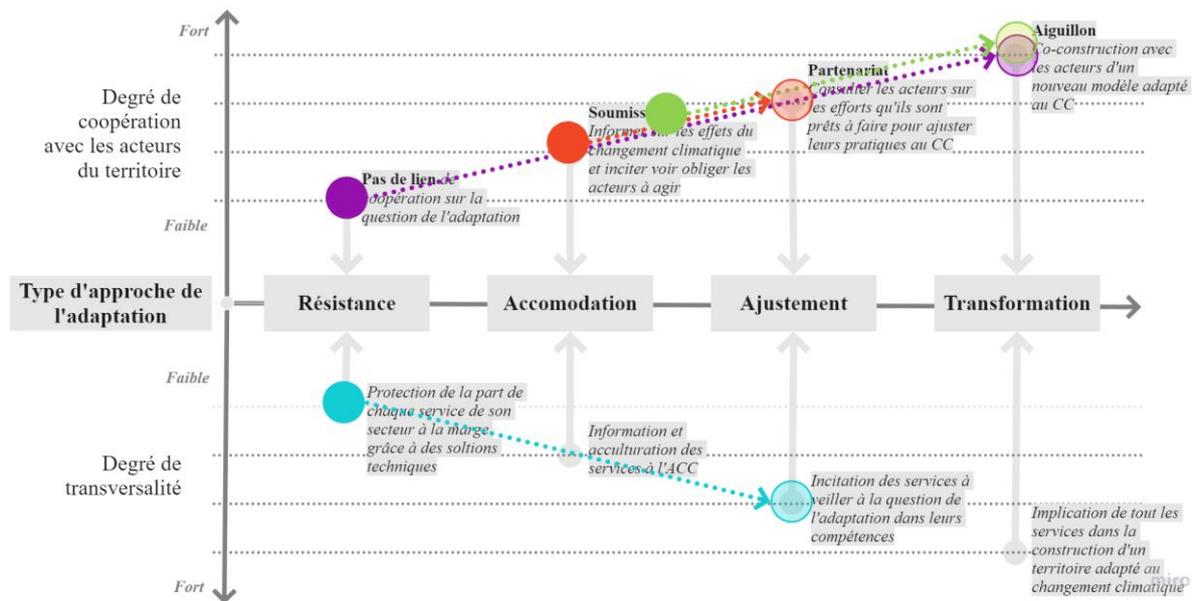


Figure 15: Synthèse visuelle des résultats de l'analyse

En ouverture, il serait très intéressant d'étudier en détail l'appropriation de la démarche TACCT proposée par l'ADEME par les différentes collectivités participantes à l'expérimentation. Cette analyse permettrait, grâce à une analyse comparative poussée, d'identifier de manière plus fine et à une échelle plus large la manière dont les dynamiques de coopération conditionnent les politiques d'adaptation des territoires. L'étude des territoires à un stade où leur politique d'adaptation a réalisé un cycle d'élaboration - opérationnalisation – suivi - évaluation permettrait d'en évaluer la réelle portée transformationnelle en étudiant empiriquement le lien avec les dynamiques de coopération.

Bibliographie

- Adger, W. N., Dessai, S., Goulden, M., Hulme, M., Lorenzoni, I., Nelson, D. R., Naess, L. O., Wolf, J., & Wreford, A. (2009). Are there social limits to adaptation to climate change? *Climatic Change*, 93(3), 335-354. <https://doi.org/10.1007/s10584-008-9520-z>
- Alcaud, D., Bouvet, L., Contamin, J.-G., & Crettiez, X. (s. d.). *Dictionnaire de sciences politiques*. Consulté 2 août 2023, à l'adresse <https://www.lgdj.fr/dictionnaire-de-sciences-politiques-9782247079995.html>
- Angoué, C. N. (2019). Justice environnementale et développement des capacités des jeunes du secondaire en contexte d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD). *Éducation et socialisation. Les Cahiers du CERFEE*, 51, Article 51. <https://doi.org/10.4000/edso.6079>
- Anne. (VP transition écologique - CCBDP). *Entretien de Anne*.
- Arnauld de Sartre, X., Baggioni, V., & Bouisset, C. (2021). Potentialité et réalisations des politiques climatiques locales : Vers l'institutionnalisation des plans climat territoriaux dans les villes moyennes françaises. *Natures Sciences Sociétés*, 29(1), 23-35. <https://doi.org/10.1051/nss/2021028>
- Aubertin, C., Damian, M., Magny, M., Millier, C., Theys, J., & Treyer, S. (2015). Introduction. Les enjeux de la conférence de Paris. Penser autrement la question climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 23, S3-S5. <https://doi.org/10.1051/nss/2015013>
- Bernier, D., & Grimault, P. (2021). Activer les relations communauté/communes en faveur du développement local. *Pour*, 240-241(2-3), 7-14. <https://doi.org/10.3917/pour.240.0007>
- Bertrand, F., & Richard, E. (2014a). Dossier « Territoires en transition environnementale » – L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : Une caractérisation par les politiques environnementales. *Natures Sciences Sociétés*, 22(3), 195-203. <https://doi.org/10.1051/nss/2014036>
- Bertrand, F., & Richard, E. (2014b). L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : Une caractérisation par les politiques environnementales 1. In *Dossier « Territoires en transition environnementale »* (Natures Sciences Sociétés).
- Bertrand, F., & Richard, E. (2015). La délicate existence locale de l'adaptation aux changements climatiques : Avec, sans, ou à côté de l'atténuation. *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11048>
- Buclet, N., & Donsimoni, M. (2020). Dossier « L'économie circulaire : Modes de gouvernance et développement territorial » – Métabolisme territorial et capacités : une articulation entre enjeux économiques et écologiques. *Natures Sciences Sociétés*, 28(2), Article 2. <https://doi.org/10.1051/nss/2020035>
- CCBDP. (2023). *Diagnostic de vulnérabilité de la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale*.
- Chambre d'agriculture de la Drôme & CCBDP. (2023). *Portrait agricole de territoire*.
- Chevalier, F., & Meyer, V. (2018). Chapitre 6. Les entretiens. In *Les méthodes de recherche du DBA* (p. 108-125). EMS Editions. <https://doi.org/10.3917/ems.cheva.2018.01.0108>

Coulmont, B. (2012, 2021). *Le prénom : Catégorie sociale*. Projet mentions.
<https://coulmont.com/bac/>

Daniel. (Chargée de mission revitalisation - Ville de Buis-les-Baronnies). *Entretien de Daniel*.

de Godoy Leski, C., Gaillard, M., Sierra, M., Simonet, G., & Bosboeuf, P. (2019). Regards interdisciplinaires pour une meilleure adaptation territoriale aux changements climatiques. *Natures Sciences Sociétés*, 27(2), 212-218. <https://doi.org/10.1051/nss/2019037>

Delpéch, C., & Navarre, F. (2020). Quels moyens financiers pour le bloc communal ? *L'Économie politique*, 85(1), 8-22. <https://doi.org/10.3917/leco.085.0008>

Deneulin, S., & Alkire, S. (2009). A Normative Framework for Development. In *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Routledge.

Dépoues, V., & Nicol, M. (2022). L'adaptation au changement climatique : D'abord de l'intelligence mise dans les projets: *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, N° 106(2), 76-80.
<https://doi.org/10.3917/re1.106.0076>

de Ravignan, A. (2022). *Éviter l'ingérable, gérer l'inévitable*. 424(6), 28-30.
<https://doi.org/10.3917/ae.424.0028>

Desage, F. (2020). Intercommunalité. In *Dictionnaire des politiques territoriales: Vol. 2e éd.* (p. 293-300). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0293>

Dessai, S., & Hulme, M. (2004). Does climate adaptation policy need probabilities? *Climate Policy*.

Dhénain, S., & Barreteau, O. (2018). Pluralité des instruments et des logiques politiques pour l'adaptation aux changements globaux en zone côtière. *Natures Sciences Sociétés*, 26(4), 407-417.
<https://doi.org/10.1051/nss/2019005>

Douillet, A.-C., Lebrou, V., & Sigalo Santos, L. (2019). Transversalité. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 658-666). Presses de Sciences Po.
<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0658>

ecologie.gouv. (2023, juin 23). *Trajectoire de réchauffement de référence : Ouverture de la consultation publique*. Ministères Écologie Énergie Territoires.
<https://www.ecologie.gouv.fr/trajectoire-rechauffement-reference-ouverture-consultation-publique>

Filippi, M. (2013). Au-delà de l'autonomie, l'empowerment. *Le Sociographe, Hors-série* 6(5), 193-203. <https://doi.org/10.3917/graph.hs06.0193>

Flipo, F. (2005). Pour une écologisation du concept de capacité d'Amartya Sen. *Natures Sciences Sociétés*, 13(1), Article 1. <https://doi.org/10.1051/nss:2005010>

Florian. (Entrepreneur en innovation territoriale). *Entretien de Florian*.

Foussier, P. (2022). 40 ans de décentralisation : Le territoire de la confusion. *Humanisme*, 334(1), 54-60. <https://doi.org/10.3917/huma.334.0054>

Fraisse, L. (2018). *LA CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE : DEFINITION, ENJEUX, DISCOURS ET PRATIQUES*. 69.

Garnier, E. (2010). *La crise Xynthia à l'aune de l'histoire Enseignements et enjeux contemporains d'une histoire des submersions*.

- GIEC. (2014). Glossary French. In F. Schipper, E. Lisa, & John Agard, *AR5 Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability*.
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_WGII_glossary_FR.pdf
- Gilles. (Adjoint à l'environnement et au développement durable - Ville de Nyons, conseiller communautaire). *Entretien de Gilles*.
- Godard, O. (2010). Cette ambiguë adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 18(3), 287-297. <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2010-3-page-287.htm>
- Guillaume. (Cadre supérieur - CCBDP). *Entretien de Guillaume*.
- INSEE. (2019). *Du rural éloigné au rural proche des villes : Cinq types de ruralité—Analyses Auvergne-Rhône-Alpes*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3715314>
- Jeanne. (Chargée de mission - CCBDP). *Entretien de Jeanne*.
- Larousse. (s. d.-a). *Définitions : Résilience—Dictionnaire de français Larousse*. Consulté 11 août 2023, à l'adresse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9silience/68616>
- Larousse, É. (s. d.-b). *Définitions : Coopération - Dictionnaire de français Larousse*. Consulté 6 août 2023, à l'adresse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/coop%C3%A9ration/19056>
- Le Lidec, P. (2020). Décentralisation. In *Dictionnaire des politiques territoriales: Vol. 2e éd.* (p. 126-131). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0126>
- LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1), 2015-992 (2015).
- LOI n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (1), 2023-630 (2023).
- Magnan, A. (2010). Dossier « Adaptation aux changements climatiques » – Questions de recherche autour de l'adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 18(3), 329-333. <https://doi.org/10.1051/nss/2010041>
- Magnan, A., Gemenne, F., Billé, R., & Hallegate, S. (2009). *The Future of the Mediterranean : From Impacts of Climate Change to Adaptation Issues* (p. 43). IDDRI. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/future-mediterranean-impacts-climate-change-adaptation-issues>
- Masson-Delmotte, V. (2023, juillet 17). *Changement climatique « Il est désormais interdit de tergiverser »* (O. Schneid) [La Gazette des communes].
- MEDD. (2004). *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*. Ministère de l'Écologie et du Développement durable/MIES. <http://www.comite21.org/docs/economie/axes-de-travail/alimentation-dechets-energie-transport/plan-climat.pdf>
- CCNUCC, 25 (1992). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>
- Nay, O. (2014). *Lexique de science politique ; vie et institutions politiques ; 3ème édition* (Daloz). <https://www.librairiedaloz.fr/livre/9782247137114-lexique-de-science-politique-vie-et-institutions-politiques-3e-edition-olivier-nay/>
- Océane. (Chargée de mission revitalisation - Ville de Nyons). *Entretien d'Océane*.
- Pasquier, R. (2019). Politiques locales. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 484-488). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0484>

- Pasquier, R., Guigner, S., & Cole, A. (2011). C. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (p. 52-121). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.cole.2011.01.0052>
- Pauline. (Responsable du PCAET - CCBDP). *Entretien de Pauline*.
- Pelenc, J., Lompo, K., Koffi, J.-M., Ballet, J., & Dubois, J.-L. (2015). *Développement durable et approche par les capacités*.
- Pelling, M., O'Brien, K., & Matyas, D. (2015). Adaptation and transformation. *Climatic Change*, 133(1), 113-127. <https://doi.org/10.1007/s10584-014-1303-0>
- Pommerieux, M., Blanc, N., Laigle, L., & Tonnelat, S. (2021). Capacités et adaptation en Île-de-France. De la difficulté à intégrer les capacités dans les plans locaux d'adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 29(2), 185-197. <https://doi.org/10.1051/nss/2021032>
- Rey, A., Tomi, M., Hordé, T., & Tanet, C. (2022). *Dictionnaire historique de la langue française : Contenant les mots français en usage et quelques autres délaissés, avec leur origine proche et lointaine ; leur apparition datée dans l'usage, depuis l'an 842 jusqu'à nos jours...* (BU Chevreul 442 REY / 1; Nouvelle édition augmentée [6e et ultime édition] par Alain Rey).
- Richard, E. (2013). *L'action publique territoriale à l'épreuve de l'adaptation aux changements climatiques un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?* http://www.applis.univ-tours.fr/theses/2013/elsa.richard_4160.pdf
- Richard, E. (2014). L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : Déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale. *Vertigo, Hors-série 20*. <https://doi.org/10.4000/vertigo.15283>
- Richez-Battesti, N., & Gianfaldoni, P. (2010). Economie sociale et solidaire et action publique territorialisée : Entre aiguillon, partenariat et soumission. In *La politique du lien : Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*. Presses universitaires de Rennes.
- Schipper, L. (2006). Conceptual history of adaptation in the UNFCCC process. *Review of European Community & International Environmental Law*, 15, 82-92. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2006.00501.x>
- Sen, A. (2010). *The idea of justice, London*, (Penguin books).
- Simonet, G. (2009). Le concept d'adaptation : Polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. *Natures Sciences Sociétés*, 17(4), 392-401. <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2009-4-page-392.htm>
- 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* [These de doctorat, Paris 10]. <https://www.theses.fr/2011PA100076>
- Simonet, G. (2016). De l'ajustement à la transformation : Vers un essor de l'adaptation ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 7, n°2, Article Vol. 7, n°2. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.11320>
- Simonet, G. (2017). Note de recherche. L'adaptation, un concept systémique pour mieux penser les changements climatiques. *Noroi. Environnement, aménagement, société*, 2017-4, Article 2017-4. <https://doi.org/10.4000/noroi.6252>
- Thoenig, J.-C. (2019). Politique publique. In *Dictionnaire des politiques publiques: Vol. 5e éd.* (p. 462-468). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0462>

Vaillancourt, Y. (2016). La co-construction des politiques publiques : Balises théoriques. In L. Gardin & F. Jany-Catrice (Éds.), *L'économie sociale et solidaire en coopérations* (p. 109-116). Presses universitaires de Rennes. <https://doi.org/10.4000/books.pur.46453>

Van Gameren, V., Weikmans, R., & Zaccai, E. (2014a). II. Dimensions sociales du risque climatique. In *L'adaptation au changement climatique* (p. 23-38). La Découverte. <https://www.cairn.info/l-adaptation-au-changement-climatique--9782707174697-p-23.htm>

Van Gameren, V., Weikmans, R., & Zaccai, E. (2014b). *Introduction* (p. 3-10). La Découverte; Cairn.info. <https://www.cairn.info/l-adaptation-au-changement-climatique--9782707174697-p-3.htm>

Van Gameren, V., Weikmans, R., & Zaccai, E. (2014c). *V. L'adaptation des acteurs privés* (p. 77-90). La Découverte. <https://www.cairn.info/l-adaptation-au-changement-climatique--9782707174697-p-77.htm>

Xavier. (Membre de la direction d'un centre social du territoire). *Entretien de Xavier*.

Annexes

Enquête qualitative

Mails de demande d'entretien

Bonjour,

Je m'appelle Ombrie Gueidan et je suis stagiaire à la Communauté de communes des Baronnie en Drôme Provençale (CCBDP) depuis le début du mois de mars 2023. Je travaille auprès de XXX et XXX. Ce sont elles qui m'ont transmis votre contact. Mon stage porte sur la transition écologique et l'adaptation au changement climatique. En outre, je suis étudiante à l'Université Lumière Lyon 2 en Master Economie Sociale et Solidaire.

Nous nous sommes déjà croisés lors de XX.

Je me permets de vous écrire pour solliciter un entretien avec vous d'ici début juillet.

En effet, dans le cadre de mon mémoire de stage sur la transition écologique dans les territoires ruraux, je conduis une série d'entretiens auprès des acteurs impliqués dans cette thématique (élus, agents, acteurs locaux) sur le territoire de la communauté de communes des Baronnie en Drôme Provençale.

Accepteriez-vous de répondre à mes questions ? Notre entretien durerait approximativement 1 heure, voire un peu plus. Pour pouvoir mobiliser cet entretien, j'ai besoin d'enregistrer notre conversation pour la retranscrire, en garantissant l'anonymat et la confidentialité des propos. Est-ce possible ?

Je peux facilement me déplacer pour venir à votre rencontre à XXX.

Si vous êtes d'accord, je vous laisse me présenter vos disponibilités des prochaines semaines.

Merci de votre réponse et bien cordialement,

A très bientôt,

Ombrie GUEIDAN

Chargée de mission stagiaire Adaptation au changement climatique et transition écologique

Pôle Aménagement - Communauté de Communes Baronnie en Drôme Provençale

Guide d'entretien

Entame de l'entretien

Bonjour M., je tiens à vous remercier de m'accorder cet entretien et du temps que vous voulez bien me consacrer... Dans le cadre de mes recherches sur les politiques climatiques dans les territoires ruraux, je conduis une série d'entretiens auprès des acteurs impliqués dans cette thématique (élus, agents, acteurs locaux) sur le territoire de la communauté de communes des Baronnie en Drôme Provençale... Notre entretien durera approximativement 1 heure, voire un peu plus.

J'aimerais enregistrer notre conversation pour la retranscrire, en vous garantissant l'anonymat et la confidentialité des propos. Est-ce possible ? Autrement je prendrai en note notre entretien.

Profil

1. Pouvez-vous vous présenter ?
 - Pouvez-vous me décrire votre parcours professionnel très rapidement ?
 - Quels sont vos missions aujourd'hui ?

Territoire

2. Selon vous, quelles sont les principales caractéristiques du territoire des Baronnie Provençales ? (Niveau politique, géographique, démographique, économique, social...)
3. Pensez-vous que ces caractéristiques ont des effets sur la manière de fabriquer des politiques publiques ?

Transition écologique

4. Dans quelle mesure êtes-vous en lien avec la thématique de la transition écologique ? Comment concevez-vous votre rôle vis-à-vis de cette dynamique ?
5. Selon vous, quelle place et quel rôle occupe la CCBDP sur ce sujet ? Quel regard portez-vous là-dessus ?
6. Pensez-vous que les élus de la CCBDP soient acculturés, voire moteurs pour la transition écologique ?
7. Pensez-vous que les agents de la CCBDP sont acculturés à la transition écologique ?
8. Quels sont selon vous les difficultés à la transition écologique sur ce territoire ?
9. Quels sont selon vous les leviers, les forces à la transition écologique sur ce territoire ?

Adaptation au changement climatique

10. Qu'est-ce que vous évoque la notion d'adaptation au changement climatique ? Qu'est-ce que cette notion signifie pour vous ?
11. Selon vous, quelles sont les conditions pour que l'adaptation au changement climatique soit possible ?
12. Pensez-vous que le territoire soit enclin à s'adapter aux effets du changement climatique ? Pourquoi ?
13. Relance : Que pensez-vous de la capacité d'adaptation au CC des Baronnie ?
14. Selon vous, les élus de la CCBDP se sentent-ils concernés par la question de l'adaptation ? La porte-t-ils politiquement ? En quoi ?
15. Selon vous, est-ce que les habitants et les acteurs socio-économiques perçoivent, comprennent ce qu'est l'adaptation au changement climatique ?
16. Est-ce que, de manière générale, les habitants perçoivent les effets du changement climatique selon vous ?
17. Pensez-vous qu'il est du ressort de la CCBDP de mettre en place une stratégie d'adaptation au changement climatique ? Pourquoi ?
18. Pensez-vous que c'est un sujet qui est transversal aujourd'hui, dans les politiques publiques de la CCBDP ?
19. *Avez-vous quelque chose à ajouter que nous n'aurions pas abordé et qui vous semble intéressant ?*

Profil des enquêtés

Voici une présentation synthétique de chacun des entretiens, par ordre chronologique de réalisation.

Jeanne

Chargée de mission	CCBDP	15/06/2023	14h30	0h59
<p>Cet entretien a été le premier entretien réalisé pour cette enquête. Jeanne est une collègue proche avec qui je travaille quotidiennement, l'organisation de l'entretien a donc été aisée. Il a eu lieu dans le patio des locaux de la CCBDP, en extérieur, un endroit peu fréquenté en pleine après-midi de semaine. Jeanne était à l'aise. Elle a passé un long moment à décrire ses missions, ce qui a laissé moins de temps pour le reste des questions. Etant le premier entretien, il m'a permis d'expérimenter en conditions réelles mon guide d'entretien qui a été significativement amendé par la suite. Ayant grandi sur le territoire, le regard de Jeanne sur celui-ci a été particulièrement instructif. De même, elle semblait avoir une bonne visibilité des autres services. Cependant, se sentant moins à l'aise avec la notion d'adaptation au changement climatique, nous n'avons pas pu approfondir autant qu'espérer cette partie du questionnaire.</p>				

Gilles

Elu à la Ville de Nyons en charge de la transition écologique, professeur en écologie et conseiller communautaire.	Ville de Nyons	19/06/2023	11h30	0h57
<p>Cet entretien a eu lieu le 19 juin 2023 à la mairie de Nyons, dans une salle de réunion et a duré 57 minutes. L'enquêté avait oublié notre rendez-vous, ce qui fait qu'il est arrivé en retard. Nous avons tout de même pu réaliser cet entretien tranquillement. Il a pris le temps de répondre à mes questions. Le sujet a semblé lui tenir beaucoup à cœur et il était à l'aise. Gilles a beaucoup insisté sur la nécessité de coopération entre le parc, la communauté de communes et le PNR. De même, il semblait très affecté par le discours de certains élus qu'il qualifiait d'archaïque.</p>				

Florian

Co-fondateur de la coopérative « La Baronne », enseignant-chercheur et consultant en innovation territoriale	Prima Terra La Baronne	19/06/2023	13h	1h
<p>Cet entretien s'est tenu le 19 juin 2023 et a également été l'un des premiers que j'ai réalisés. Il a duré 1h. Les conditions n'étaient pas optimales pour un entretien car nous étions en terrasse d'un café au centre de Nyons à 13h30. Il y avait beaucoup de bruits parasites de véhicules, des clients autour de nous, et des serveurs. Cependant, cet entretien a été fort intéressant car il a permis de recueillir le témoignage d'une personne qui travaille sur la question des « transitions » sur le territoire et qui est fortement en lien avec la communauté</p>				

de communes. En outre, il est également enseignant-chercheur, ce qui a enrichi notre conversation. Florian est également en concubinage avec une personne qui travaille à la CCBDP. Son analyse a beaucoup porté sur le fonctionnement politique et administratif de la CCBDP.

Daniel et Océane

Chargé de mission Petite Ville de demain	Buis-les-Baronnies (Daniel)	27/06/2023	13h	1h07
Chargée de mission Petite Ville de demain	Ville de Nyons (Océane)			

Cet entretien a pris la forme d'un focus groupe. Hé il s'est déroulé dans une salle de réunion de la CCBDP et s'est tenu le 27 juin 2023, à 14h30, et a duré 1h08. R j'ai décidé de réaliser cet entretien à la fois avec Daniel et Océane, ce qui me permettait de mettre en lumière les différences et les similarités entre la commune de Buis-les-Baronnies et celle de Nyons. De même, le dialogue permis par cet entretien a mis en lumière la confrontation de leur vision du territoire. Cet entretien a été particulièrement intéressant dans la mesure où il a permis de comprendre la perception de deux personnes qui travaillent en lien étroit avec la communauté de communes mais qui y sont tout de même extérieurs. Il a permis également d'explorer la question des relations entre les communes membres de la communauté commune et de celle-ci. Nous avons en particulier abordé la question du PCAET et de son processus de construction.

Caroline

Cadre supérieur au Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales	PNR-BP	29/06/2023	14h	0h45
--	--------	------------	-----	------

Cet entretien s'est tenu le 29 juin 2023 à 14h et a duré 45 minutes. Je me suis rendue à la Maison du Parc à Sahune pour rencontrer Caroline, la cadre supérieur au PNR. Nous nous sommes installées dans une salle de réunion et nous n'avons pas été dérangés. Caroline a pris le temps de répondre à mes questions et était investie dans l'entretien. J'ai pu constater qu'elle était à l'aise avec les sujets abordés, très renseignée, avec un avis déjà bien construit. Etant extérieur au territoire mais directrice depuis déjà 3 ans, Emilie a également pu me brosser un portrait des Baronnies assez poussé. Nous avons en particulier aborder la question du changement climatique dans les baronnies, des relations entre le parc et la communauté de communes et le paysage politique des Baronnies.

Guillaume

Cadre supérieur à la CCBDP	CCBDP	29/06/2023	16h	0h28
<p>Cet entretien s'est déroulé le 29 juin 2023 à 16h et a duré 28 minutes. Guillaume a eu du retard puisqu'il était en rendez-vous quand je suis arrivée. Pendant l'entretien, il semblait pressé et ne pas avoir beaucoup de temps à m'accorder. En constatant cet état, j'ai préféré poser moins de questions que prévu. J'avais auparavant annoté les questions qui me semblaient les plus importantes pour les poser prioritairement. Cependant certaines questions ont tout de même semblé le toucher car il y a répondu plus longuement, notamment sur le lien entre les communes et l'intercommunalité, sur la transition écologique. Guillaume a beaucoup insisté sur les limites financières de la transition écologique et de l'adaptation au changement climatique, cet argument étant revenu plusieurs fois. (Guillaume, Cadre supérieur - CCBDP)</p>				

Xavier

Membre de la direction d'une association agréée « centre social » sur le territoire des Baronnie	Carrefour des Habitants	06/07/2023	10h30	1h39
<p>L'entretien avec Xavier s'est réalisé le 6 juillet 2023 en fin de matinée à la Maison des possibles de Nyons, où est basée l'association du Carrefour des Habitants. Nous nous sommes installés dans une petite pièce qui sert habituellement à l'enregistrement d'émissions radiophoniques locales. Ainsi, les conditions étaient confortables pour un entretien qui demande d'être dans un lieu calme. L'entretien a duré 1h39, ce qui est le plus long que j'ai pu faire. J'ai toute fois rencontré des difficultés dans cet entretien car je sentais que l'enquêté pensait à beaucoup de choses au cours de l'entretien mais qu'il n'en exprimait qu'une seule partie. Les phrases étaient courtes et ne se terminaient pas toujours. Xavier a beaucoup développer la question de la relation de coopération de la communauté de communes avec les acteurs associatifs et les habitants ainsi que la posture des élus. Il a raconté sa propre expérience en la matière.</p>				

Pauline

Responsable du PCAET	CCBDP	10/07/2023	14h	1h05
<p>Cet entretien s'est tenu le 10 juillet 2023 à 14h dans le bureau de Pauline. Elle me précise que sa matinée a été un peu difficile et qu'elle risque d'être un peu pessimiste dans ses propos. L'entretien a duré 1h05. Il a été particulièrement enrichissant puisque Pauline est au cœur de la problématique étudiée. Elle est le pivot central, sur la question de la transition écologique et sociale, entre les élus de la CCBDP, les acteurs locaux, les partenaires et les</p>				

agents. Etant donné que nous nous connaissons bien toutes les deux, l'entretien a été très fluide et j'ai senti que Pauline n'a pas été dans la retenue, elle s'est exprimée librement. Elle a surtout développé sur la posture politique des élus qu'elle questionne à plusieurs niveaux. Dès la première question ou je lui demande de se présenter et d'expliquer ses missions, Pauline aborde la question des élus. Le récit du PCAET a également occupé une place importante dans l'entretien.

Anne

VP en charge de la transition écologique	CCBDP	11/07/2023	14h	1h25
<p>L'entretien avec Anne a eu lieu le 11 juillet 2023, à 14h, dans les locaux de la CCBDP. Nous nous sommes installés dans une salle préalablement réservée, ce qui nous a assuré d'être au calme. De la même manière que l'entretien avec Pauline, celui-ci a été particulièrement enrichissant. Anne s'est exprimée sans embarras. Elle a notamment développé son parcours politique en détail tout en retraçant l'histoire politique récente du territoire. Dès le début de l'entretien, au moment de présenter de manière détaillée les Baronnies Provençales, Anne évoque la fragilité du territoire face aux effets du changement climatique. Elle rend compte également du sentiment fort d'abandon de la part des pouvoirs publics des territoires ruraux. Pour Anne, le rôle de la communauté de communes est de faciliter la montée en puissance des acteurs locaux et des citoyens. Elle me racontera également les tensions et difficultés politiques liées au démarrage du PCAET.</p>				

Angelica

Directrice adjointe en charge de la stratégie territoriale	CC du Boccage Bourbonnais	12/07/2023	10h30	1h06
<p>L'entretien avec Angelica a été le dernier réalisé, dans un souci de mise en perspective de ce que les enquêtés du territoire des Baronnies Provençales m'auront dit avec ce qui ressort de l'entretien avec un agent d'un autre territoire. Angelica a commencé par me présenter le territoire du Boccage Bourbonnais, d'un point de vue démographique mais aussi politique et culturel. Elle m'a expliqué le déroulement de leur démarche TACCT, qui est plus avancée qu'à la CCBDP. Elle a expliqué à quel point la culture coopérative et fortement à gauche du Boccage Bourbonnais a facilité la mise en place de la démarche TACCT. Enfin, nous avons discuté de la méthodologie fournie par l'ADEME et de ses avantages et limites.</p>				

Enquête quantitative

Questionnaire

Qui êtes-vous ? *

Dans quel pôle travaillez vous ? *

- Aménagement du territoire
- Economie et tourisme
- Services Technique
- Développement territorial
- Petite enfance / enfance jeunesse / animation territoriale
- Comptabilité / finance
- Ressources humaines
- Secrétariat
- Communication
- Direction

Quel est l'intitulé de votre fonction ?

Dans quelle tranche d'âge vous situez-vous ? *

Depuis combien de temps travaillez vous à la CCBDP (ou EPCI antérieure à 2017) ?

Depuis combien de temps travaillez vous à la CCBDP (ou EPCI antérieure à 2017) ?

--- Le PCAET ---

(Les champs ci-dessous seront affichés sur une nouvelle page)

Selon vous, "PCAET" signifie ... *

- Politique Climatique d'Aménagement Ecologique du Territoire
- Plan Climat-Air-Energie Territorial
- Programme Communal d'Attractivité Economique Territorialisé
- Je ne sais pas

Savez vous quel pôle est en charge du PCAET ? *

--- Vous et l'adaptation au changement climatique ---

(Les champs ci-dessous seront affichés sur une nouvelle page)

La notion d'adaptation au changement climatique vous est-elle familière ? *

- Pas du tout familière
- Peu familière
- Plutôt familière
- Très familière

A quelle occasion avez-vous été informé/sensibilisé sur le sujet ?

Selon vous, qu'est-ce que l'adaptation au changement climatique ? *

L'adaptation au changement climatique, c'est...

Proposez une définition en 1 phrase.

Quelles actions imaginez vous concrètement derrière la notion d'adaptation au changement climatique ? *

Proposez quelques actions individuelles, collectives, à différentes échelles qui vous viennent en tête.

Quels effets du changement climatique percevez vous sur le territoire des Baronnies ?

Si cette question vous intéresse, un diagnostic de vulnérabilité du territoire face aux effets du changement climatique a été réalisé dans le cadre de mon stage. N'hésitez pas à me contacter pour le lire (tepos@cc-bdp.fr).

--- L'adaptation en actions ---

(Les champs ci-dessous seront affichés sur une nouvelle page)

Selon vous, les actions suivantes relèvent elles de l'atténuation du changement climatique, de l'adaptation au changement climatique ou les deux ? *

	Atténuation	Adaptation	Les deux	Je ne sais pas
Diversifier l'offre touristique et économique d'un territoire de moyenne montagne *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mettre en œuvre une politique globale pour la gestion de la ressource en eau *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promouvoir des déplacements alternatifs à la voiture individuelle *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Développer la production d'énergies renouvelables *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Préserver et développer les espaces naturels *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rénover des logements et des bâtiments *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mettre en place des politiques sociales de réduction de la vulnérabilité des personnes exposées *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Créer une unité de méthanisation *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Développer des aires de rafraîchissement *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

L'atténuation est comprise ici comme l'intervention humaine pour réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre, donc en agissant sur les causes du changement climatique.

Pensez-vous intégrer l'adaptation au changement climatique dans vos missions, dans votre pôle? *

- Tout à fait fréquemment
- Plutôt fréquemment
- Plutôt pas fréquemment
- Pas du tout fréquemment

Pouvez-vous préciser ? Donnez des exemples, exprimez vos difficultés ou facilités à prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans vos missions. ***Pourquoi ne prenez vous pas ou peu en compte l'adaptation au changement climatique dans vos missions ? ***

- Vous estimez que vos missions sont trop éloignées de cette thématique
- Vous n'êtes pas à l'aise avec cette notion, elle ne vous est pas assez familière
- Vous estimez ne pas avoir suffisamment de compétences ou connaissances pour le faire
- On ne vous demande pas de le faire
- Vos élus ne sont pas suffisamment sensibilisés à cette question ou bien ils ne la portent pas politiquement
- Vous n'avez pas les moyens financiers de le faire
- Vous n'avez pas le temps pour le faire
- Vous estimez que cela ne relève pas des compétences de la CCBDP
- Vous estimez que cela ne relève pas des compétences de votre pôle
- Vous pensez qu'il ne faut pas intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques locales
- Autre

Plusieurs réponses peuvent être choisies.

Avez-vous des commentaires à ajouter à propos de la question précédente ?

--- Merci beaucoup de votre participation à ce questionnaire ! ---
(Les champs ci-dessous seront affichés sur une nouvelle page)

Avez-vous des commentaires à ajouter ?

Mail de diffusion

Bonjour à toutes et à tous,

Comme vous le savez, je suis en stage depuis le mois de mars auprès de Mathilde et Pernelle au sein du pôle aménagement. Ce que vous savez peut-être moins, c'est que je suis en train de réaliser un mémoire de stage dans le cadre de mon Master 2 Economie Sociale et Solidaire. Il porte sur la thématique de l'adaptation au changement climatique dans les Baronnies.

Pour réussir au mieux cet exercice, j'ai besoin, s'il vous plaît, que vous répondiez à ce petit [questionnaire en ligne](#) que j'ai concocté spécialement pour vous. Pas d'inquiétudes, il ne vous prendra que quelques minutes et il n'y a pas besoin d'être expert en quoi que ce soit pour y répondre. En lisant les questions, vous pourrez ne pas vous sentir concerné par le sujet. Cependant, si vous recevez ce mail, c'est bien que votre réponse m'intéresse. De mon côté, vos réponses me permettront d'avancer dans mon travail et d'avoir une analyse complète. Merci beaucoup d'y répondre *avant le 14 juillet* afin que je puisse analyser les données récoltées.

D'autre part, si ce questionnaire réveille votre curiosité sur le changement climatique dans les Baronnies, je serai heureuse d'en discuter avec vous alors n'hésitez pas !

Je vous souhaite une très belle semaine,

Ombrie GUEIDAN

Chargée de mission stagiaire Adaptation au changement climatique et transition écologique
Pôle Aménagement - Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale

Liste des signes et termes techniques

- ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
- ADS : Administration du Droit des Sols
- CC : Communauté de communes
- CCBB : Communauté de Communes du Bocage Bourgonnais
- CCBDP : Communauté de Communes des Baronnie en Drôme Provençale
- CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
- DDT : Direction Départementale des Territoires
- DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
- ESS : Economie Sociale et solidaire
- GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
- GES : Gaz à Effet de Serre
- GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
- IMBE : Institut Méditerranéen de Biodiversité et d'Ecologie Marine et Continentale
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
- PACA : Provence Alpes Côte d'Azur
- PCAET : Plan Climat-Air-Energie
- PCET : Plan Climat Energie des Territoires
- PCS : Plan Communal de Sauvegarde
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
- PNACC : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
- PNR : Parc National Régional
- PNR-BP : Parc National Régional des Baronnie Provençales
- floSCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
- SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
- SRCAE : Schéma Régional Climat Air Energie
- TACCT : Trajectoires d'Adaptation au Changement Climatique
- TRACC : Trajectoire de Réchauffement de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique
- UFR : Unité de Formation et de Recherche
- VP : Vice-président(e)
- VTT : Vélo Tout Terrain
- ZAN : Zéro Artificialisation Nette

Liste des illustrations

Figure 1 : Le système complexe Climat-territoire. Source : Elsa Richard, 2014.	1
Figure 2 : Caractéristiques de l'atténuation et de l'adaptation.	19
Figure 3 : Typologie des actions d'adaptation. Source : Dhénain & Barreteau, 2018.....	19
Figure 4 : Types d'approches de l'adaptation au changement climatique en fonction des dynamiques de coopération dans lesquelles s'inscrivent les EPCI.	26
Figure 5: Schéma de gouvernance de la CCBDP (Source : Rapport d'activité 2021).....	33
Figure 6 : Rapport entre la familiarité à l'adaptation au changement climatique et à la tranche d'âge des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative).....	37
Figure 7: Rapport entre la familiarité à l'adaptation au changement climatique et à le pôle des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative).....	37
Figure 8: Rapport entre la familiarité à la notion d'adaptation au changement climatique déclarée et le score à l'exercice des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative).....	39
Figure 9 :Rapport entre l'intégration de l'adaptation au changement climatique et au pôle des agents de la CCBDP (Source : enquête quantitative).....	40
Figure 10 : Raisons de la faible ou inexistante intégration de l'adaptation au changement climatique des agents de la CCBDP dans leurs missions.....	41
Figure 11: Figure 7: Synthèse du degré de transversalité de la CCBDP actuelle et possible.....	42
Figure 12 : Les cinq types de communes rurales en Drôme-Ardèche et en particulier sur le territoire de la communauté de communes des Baronniees en Drôme Provençale. Source : INSEE, 2019.....	60
Figure 13: Carte en relief du territoire de la communauté de communes des Baronniees en Drôme Provençale.	64
Figure 14: Synthèse du degré de coopération de la CCBDP actuel et possible avec les acteurs du territoire.....	67
Figure 15: Synthèse visuelle des résultats de l'analyse.....	70

Table des matières

REMERCIEMENTS	A
SOMMAIRE.....	C
INTRODUCTION.....	1
1 DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE AUX COOPERATIONS DES COLLECTIVITES.....	6
1.1 CONTOURS DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	6
1.1.1 <i>Les sciences et l'adaptation au changement climatique</i>	6
1.1.2 <i>De l'atténuation à la réponse de l'adaptation</i>	8
1.1.3 <i>Adaptation incrémentale ou transformationnelle, maladaptation et vulnérabilités : concepts clés..</i>	9
1.2 L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	11
1.2.1 <i>Action publique territoriale et adaptation</i>	11
1.2.2 <i>Politiques climatiques locales et adaptation</i>	14
1.3 LES COOPERATIONS.....	20
1.3.1 <i>Coopération territoriale et adaptation : les indissociables ?</i>	20
1.3.2 <i>Une transversalité nécessaire à un changement climatique global</i>	24
1.4 DES DYNAMIQUES DE COOPERATION QUI CONDITIONNE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	25
2 UNE ADAPTATION CONTENUE PAR UNE TRANSVERSALITE LIMITEE A LA CCBDP : DES ELUS FRILEUX ET DES AGENTS ENCORE PEU IMPLIQUES	28
2.1 UN PORTAGE POLITIQUE QUI PEINE A PERMETTRE DE LA TRANSVERSALITE	28
2.1.1 <i>La vision incrémentale et transversale de la politique d'adaptation</i>	28
2.1.2 <i>Un contexte politique complexe pour l'adaptation</i>	30
2.1.3 <i>Des élus toutefois de plus en plus concernés par le changement climatique</i>	34
2.2 UNE TRANSVERSALITE EN CONSTRUCTION DANS LES SERVICES : UNE MISE EN ŒUVRE DE L'ADAPTATION ENCORE LOINTAINE	36
2.2.1 <i>Une acculturation des services naissante</i>	36
2.2.2 <i>Le cap de la mise en œuvre à passer</i>	40
3 DES DYNAMIQUES DE COOPERATION TERRITORIALE DIMINUANT LARGEMENT L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	43
3.1 COOPERATION INSTITUTIONNELLE : UN REJET DE CE QUI VIENT D'EN HAUT	43
3.1.1 <i>La coopération intercommunale : nécessaire mais pas évidente</i>	43
3.1.2 <i>La contrainte de l'Etat</i>	46
3.1.3 <i>CCBDP et PNR : « le grand point d'interrogation »</i>	48
3.2 COOPERATION PROFESSIONNELLE ET TERRITORIALE : « PLUTOT MOURIR QUE DE FAIRE ENSEMBLE » ?	51
3.2.1 <i>L'ambition de la co-construction</i>	51
3.2.2 <i>Le blocage politique face à l'entrée dans « le nouveau monde »</i>	52

3.2.3	<i>Concilier les intérêts et les convictions</i>	55
3.3	COOPERATION CITOYENNE : DE L'EMPOWERMENT A A COOPERATION ?	56
3.3.1	<i>L'ambition de la concertation citoyenne</i>	57
3.3.2	<i>Perception des effets du changement climatique par les habitants</i>	59
3.4	UN CONTEXTE GEO-HISTORIQUE DETERMINANT DANS LES DYNAMIQUES DE COOPERATION ET DONC POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	63
CONCLUSION GENERALE : DES DYNAMIQUES DE COOPERATION DIFFICILES MAIS UN HORIZON DEGAGE		68
BIBLIOGRAPHIE		1
ANNEXES		6
	ENQUETE QUALITATIVE	6
	<i>Mails de demande d'entretien</i>	6
	<i>Guide d'entretien</i>	6
	<i>Profil des enquêtés</i>	8
	ENQUETE QUANTITATIVE	12
	<i>Questionnaire</i>	12
	<i>Mail de diffusion</i>	16
Liste des signes et termes techniques		17
Liste des illustrations		18
Table des matières		19



UFR DE SCIENCES
ÉCONOMIQUES
ET DE GESTION

Ombrie GUEIDAN

Coopérations et action publique territoriale d'adaptation au changement climatique

Etude de la construction de la politique d'adaptation au changement climatique de la CCBDP au prisme des coopérations

En analysant le contexte dans lequel et la manière dont la politique d'adaptation au changement climatique la Communauté de Communes des Baronnies en Drôme Provençale se construit, ce mémoire cherche à mettre en évidence dans quelle mesure les dynamiques de coopération conditionnent l'action publique d'adaptation au changement climatique des territoires. Deux dynamiques de coopération distinctes jouent un rôle dans la construction de la politique d'adaptation au changement climatique des EPCI. La première est la dynamique en interne de la collectivité, engageant ses élus et ses agents. La seconde est la coopération avec les acteurs du territoire : les institutions, les professionnels et les citoyens. L'adaptation au changement climatique sera d'autant plus transformationnelle que les dynamiques de coopération, interne ou externe, tendront vers la co-construction. C'est en passant par ce processus de co-construction avec les divers acteurs du territoire, et en impliquant toutes les politiques publiques sectorielles, que la reconfiguration du territoire dans l'objectif de son adaptation profonde et durable est possible.

Mots-clés : *adaptation au changement climatique, action locale, action territoriale, changement climatique, co-construction, communauté de communes, communes, coopération, environnement, parc naturel régional, territorialisation, transversalité*