

Quelle gouvernance de l'adaptation dans les secteurs ?

Adèle Tanguy, avec les contributions d'Aurélie Catallo, Agnès Hallosserie et Marta Torres Gunfaus (Iddri)

Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), mis en consultation en novembre 2024 et présenté le 10 mars 2025, offre un cadre commun pour l'adaptation en France. Il va maintenant être mis en œuvre et décliné dans les territoires en 2025. Alors que des transformations profondes pour l'adaptation sont de plus en plus nécessaires (CNUCC, 2024) en complément ou en remplacement de mesures d'adaptation incrémentales, ces transformations doivent être pensées de concert avec les acteurs qui vont les mettre en œuvre pour être effectives. Cela implique des enjeux de coordination à la jonction entre des approches territoriales et sectorielles. Alors que la dimension territoriale du PNACC-3 semble structurante, l'approche programmatique au niveau sectoriel semble secondaire (Tanguy et Vallejo, 2024). Or, une telle approche est importante dans les réflexions en cours sur le développement de long terme des secteurs et pour la cohérence avec les transformations pensées pour les autres objectifs (d'atténuation, de protection de la biodiversité, sociaux).

Sur la base de l'exploration des secteurs de l'agriculture, du bâtiment, et de l'eau, et de l'analyse d'une série d'entretiens menés auprès d'experts, ce *Décryptage* invite à examiner les enjeux d'intégration de l'adaptation au sein des instruments et instances de gouvernance sectorielle existants, afin d'engager une approche prospective pour planifier une adaptation plus transformationnelle, tout en répondant aux besoins d'arbitrages entre intérêts, usages et objectifs.

MESSAGES CLÉS

Les transformations sectorielles requises pour l'adaptation doivent être envisagées en liant l'anticipation des risques à long terme aux enjeux de court terme (de rentabilité, économiques et sociaux, par exemple d'évolution de l'emploi, de redistribution) afin d'apporter des réponses aux besoins des parties prenantes. L'intégration de l'adaptation dans la gouvernance sectorielle existante est essentielle, et nécessairement multiscale (locale, territoriale, nationale). Les enjeux de cette intégration, périmètres d'acteurs pertinents et rôles à chaque échelle varient cependant d'un secteur à l'autre, les gouvernances de chacun étant structurées différemment.

Par ailleurs, l'adaptation invite à questionner la connexion entre la nécessité d'une planification à l'échelle des transformations requises dans chaque secteur et les risques de maladaptations et conflits d'usages croissants si ces questions sont gérées en silos.

Dans le contexte de la mise en œuvre du PNACC-3, les dialogues territoriaux au sein des COP régionales devraient permettre de gérer l'articulation entre secteurs et l'intégration de l'adaptation aux autres enjeux. Pour cela, ces dialogues devraient pouvoir nourrir en retour le niveau national en identifiant les besoins de coordination qui dépasseraient l'échelle territoriale.

Ce *Décryptage* montre que l'intégration de l'adaptation va révéler des besoins d'arbitrages car elle va faire émerger ou renforcer des conflits entre acteurs, intérêts et objectifs. Cela invite à questionner les reconfigurations nécessaires pour aborder le sujet de l'adaptation au sein des instruments et instances de gouvernance sectorielle existants, afin d'engager une approche prospective pour planifier une adaptation plus transformationnelle, tout en assurant les conditions d'adhésion des parties prenantes, y compris de la population, à ces transformations.

1. L'ADAPTATION DES SECTEURS, UN ENJEU DE GOUVERNANCE POUR DES TRANSFORMATIONS PROFONDES

1.1. Le besoin d'intégrer l'adaptation dans les politiques sectorielles

L'adaptation transformationnelle, définie comme « l'adaptation qui modifie les attributs fondamentaux d'un système en prévision du changement climatique et de ses effets » (CNUCC, 2024), est reconnue comme de plus en plus nécessaire en complément de mesures d'adaptation dites incrémentales, consistant en un renforcement des pratiques existantes. Ces transformations, qui peuvent concerner la structure ou la fonction du système, un changement d'échelle, de nouvelles stratégies, l'évolution de lieux de certaines activités par exemple, ou des changements sociétaux profonds, doivent se penser en dialogue avec les acteurs qui opérationnalisent l'adaptation. Cela pose la question de comment réussir à ancrer ces transformations dans les politiques publiques existantes, notamment sectorielles, afin d'engager les modifications profondes des pratiques et des systèmes et de les lier avec la manière dont l'avenir des secteurs en question est pensé par les acteurs concernés, également en vue de répondre à d'autres objectifs, intrinsèques aux secteurs, liés aux stratégies territoriales dans lesquelles ils s'inscrivent ou aux objectifs d'atténuation, de biodiversité ainsi qu'aux enjeux sociaux. La coordination et l'inscription dans des stratégies communes sont essentielles pour penser les arbitrages entre les différents objectifs, permettre l'appropriation des acteurs et garantir que les options d'adaptation correspondent aux besoins.

Le troisième Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3), mis en consultation fin 2024, offre un cadre pour l'adaptation au niveau national. Il couvre différents secteurs pour lesquels il reprend ou renforce pour partie des plans et politiques existants ou à mettre en œuvre et annonce de nouvelles pistes de recherche, mais ne propose pas d'objectifs sectoriels partagés ni n'identifie les conditions nécessaires pour engager les secteurs dans des transformations profondes au niveau national (Tanguy et Vallejo, 2024). Pour engager une contractualisation avec les acteurs sectoriels autour de l'adaptation, un dialogue politique approfondi est nécessaire. De tels dialogues devraient faire l'objet de la territorialisation du PNACC, notamment via les COP régionales, qui mobiliseront les acteurs des territoires autour de l'adaptation en 2025. Cela soulève la question de la connexion avec les mécanismes existants de gouvernance, notamment sectoriels, et de la manière dont les potentielles transformations discutées s'y intégreront à plusieurs niveaux. C'est un enjeu majeur pour assurer l'adhésion à un projet commun autour des transformations à venir du secteur, qui soit cohérente avec celles des territoires et des autres secteurs.

1.2. Eau, agriculture, bâtiment : trois secteurs aux enjeux d'adaptation multiples

Ce *Décryptage* se base sur trois cas d'étude sectoriels : l'agriculture, le bâtiment et l'eau. À partir d'entretiens avec des experts, l'objectif est d'explorer les enjeux liés à l'intégration de l'adaptation dans la gouvernance et les politiques publiques de chacun en fonction des risques climatiques et enjeux d'adaptation spécifiques auxquels ils font face.

Les effets du changement climatique sur le **secteur agricole** sont de trois ordres. Premièrement, il subit des changements tendanciels, au long cours, en particulier une augmentation de la température moyenne. Deuxièmement, le changement climatique accroît la variabilité intra et interannuelle des principaux phénomènes météorologiques par rapport aux références de saison (par exemple, des épisodes de gel tardif). Troisièmement, la production agricole fait face à une augmentation de la fréquence et de l'ampleur des événements climatiques extrêmes (telles que les inondations ou les sécheresses). Ces différents effets ont un impact négatif sur la stabilité des volumes de production. Par conséquent, ils affectent aussi le revenu des agriculteurs – par ailleurs, déjà structurellement faible pour une partie de la profession – et la sécurité d'approvisionnement des autres maillons de la chaîne.

Le **secteur du bâtiment** fait face à l'enjeu du « confort d'été » face aux pics de chaleur et à l'augmentation des températures moyennes, qui touche à la rénovation des logements existants et, dans une moindre mesure dans le cas français, à l'intégration de sa prise en compte aux nouvelles constructions. La vulnérabilité à ce risque est à la fois économique et sociale : la vulnérabilité aux fortes chaleurs touche plus particulièrement les populations sensibles car âgées, ou précaires, s'entrecroisant avec précarité énergétique et mal-logement. Les bâtiments sont aussi soumis aux risques de retrait et gonflement des argiles¹, et à des événements extrêmes accrus par le changement climatique, comme les inondations, côtières ou non, intempéries et vents violents, ou encore au risque cyclonique dans les Outre-mer. Ces risques questionnent le modèle d'assurabilité et d'indemnisation des bâtiments.

Concernant le **secteur de l'eau**, les risques climatiques sont au croisement du « petit cycle » (artificiel) et du « grand cycle » (naturel) de l'eau², et font peser une pression sur la ressource qui s'exprime en termes de quantité (trop ou pas assez) mais aussi de qualité, qui est affectée notamment par les sécheresses et la variabilité des précipitations, une pression renforcée par les pressions anthropiques. Concernant l'accès à l'eau potable, elle vient s'ajouter aux vulnérabilités économiques et sociales qui se matérialisent dans le taux d'accès à une eau de qualité, et ce notamment dans les territoires d'Outre-mer, mais aussi à une vulnérabilité des réseaux, soulevant par là-même des enjeux de maintenance.

¹ Soit le fait que les sols argileux augmentent de volume lorsque leur teneur en eau augmente (par exemple à la suite d'intempéries) ou se rétractent en période de sécheresse, un phénomène qui touche plus de 10 millions de maisons (Ledoux et al., 2023).

² <https://eau-grandsudouest.fr/usages-enjeux-eau/eau-grand-sud-ouest/cycle-eau>

2. L'INTÉGRATION DE L'ADAPTATION DANS LA GOUVERNANCE SECTORIELLE : ÉTUDE DE CAS DE TROIS SECTEURS

2.1. Agriculture

Le secteur agricole est un secteur très organisé par filières et territoires et dont les acteurs reconnaissent de manière unanime l'importance du sujet de l'adaptation. Néanmoins, l'hétérogénéité de ces acteurs complexifie la prise en compte effective des besoins en adaptation. En effet, ces derniers varient selon les filières (par exemple, entre viticulture et élevage de poulet) et les régions pédoclimatiques. De plus, ils concernent différents maillons (les fermes en premier lieu, mais par ricochet, les acteurs en amont et en aval, notamment les industries agroalimentaires). La gestion des crises et des risques en agriculture suppose donc une approche différenciée entre types de production, entre territoires et entre sous-secteurs.

Cependant, pour le secteur agricole, une adaptation transformationnelle passe par le levier de la diversification (voir par exemple les résultats du projet AgriAdapt, Agriadapt, 2019), c'est-à-dire par l'accroissement de la diversité des productions à l'échelle des exploitations agricoles et la déspecialisation des bassins de production. Or, d'une part, la diversification constitue à court terme une entrave à l'amélioration de la compétitivité-prix (qui passe par la spécialisation, l'intensification et la concentration [Aubert *et al.*, 2021]) des opérateurs français, soumis à la concurrence européenne et extra-européenne. D'autre part, la prévalence de l'organisation des acteurs agroalimentaires par filière, notamment par le biais des interprofessions, et la rareté des espaces de dialogue inter-filières constituent un frein à la reconfiguration spatiale et économique que suppose la diversification. Par exemple, suggérer aux acteurs de la filière porcine un déplacement d'une partie de la production en dehors du Grand Ouest constituerait un bouleversement majeur de leur modèle économique et organisationnel.

Face à ces constats, l'échelle territoriale présente plusieurs atouts pour la mise en discussion des enjeux d'adaptation du secteur agricole. Tout d'abord, c'est bien à cette échelle que les stratégies d'adaptation les plus pertinentes peuvent se penser, sur la base d'une modélisation des effets probables du changement climatique à court, moyen et long terme sur la région pédoclimatique considérée³. Il est alors possible de déterminer l'évolution requise des productions des fermes du territoire (modification des variétés cultivées ou des races/souches génétiques élevées, évolution des assolements et des rotations, introduction de nouvelles productions et réduction voire disparition progressive d'autres, etc.). Ces considérations biophysiques doivent ensuite être associées à une réflexion socio-économique,

en identifiant les besoins en création de filières pour collecter, stocker et transformer le nouveau mix produit issu de ces fermes diversifiées, et ce afin de garantir une viabilité économique à ces dernières. Ensuite, l'approche à l'échelle territoriale peut aussi permettre le contournement du fort niveau de politisation, voire de polarisation, des débats agricoles à l'échelle nationale, que les personnes enquêtées considèrent comme plus facile de dépasser au niveau local. L'échelle territoriale est en outre déjà dotée d'instances multi-acteurs au sein desquelles l'insertion des enjeux d'adaptation serait possible, à l'instar des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) ou des projets alimentaires territoriaux (PAT). Enfin, le secteur agricole bénéficie d'un ancrage historique de réseaux locaux d'accompagnement aux changements de pratique : chambres d'agriculture, Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural (ADEAR), Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM), coopératives, etc. D'ailleurs, les compétences de ces organismes font écho à certains des leviers mentionnés dans le PNACC-3, tels que la formation ou l'installation-transmission⁴.

L'intérêt d'approcher les stratégies d'adaptation du secteur agricole par l'échelle territoriale ne saurait toutefois masquer le besoin d'insérer l'enjeu de l'adaptation dans des cadres politiques suprarégionaux. Premièrement, il est nécessaire de mobiliser d'autres types d'acteurs, comme la recherche, en particulier l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et les instituts techniques agricoles. Deuxièmement, l'enjeu de l'adaptation du secteur agricole suppose des transformations massives et donc des dépenses massives, qui dépassent largement les seules ressources à disposition des territoires. D'où la nécessité de mobiliser des financements nationaux et européens issus de la Politique agricole commune (PAC), comme c'est par exemple déjà le cas pour la prise en charge de la majeure partie du coût de l'assurance récolte des exploitations. Troisièmement, dès lors que le secteur agricole évolue sur un marché commun ouvert, il peut être intéressant de favoriser une approche harmonisée de l'adaptation à travers l'Union européenne (UE), par exemple en définissant des critères de qualification de l'ampleur des aléas climatiques pouvant ou non justifier une indemnisation financière de la part des États membres.

2.2. Bâtiment

Les différents aléas climatiques auxquels est exposé le secteur sont traités de manière isolée, avec un jeu d'acteurs, des règles et des débats spécifiques du fait de la diversité des réponses possibles. Tout d'abord, le confort d'été est notamment un sujet pris en charge au niveau national : sous un prisme réglementaire pour la construction neuve, avec une mise en dialogue des parties prenantes tous les cinq ans lors du renouvellement de la réglementation énergétique et environnementale de la construction neuve, la dernière datant de 2020 (RE2020) – dans ce cas, selon

³ Voir par exemple l'outil Climadiag Agriculture opéré par Solagro et Météo France : <https://climadiag-agriculture.fr/>

⁴ Mesure 37 : accompagner les exploitations agricoles, les filières et l'industrie agroalimentaire face aux aléas climatiques et engager la transition vers des modèles résilients et bas-carbone.

les résultats des entretiens menés dans le cadre de ce *Décryptage*, inclure l'adaptation implique alors surtout de l'intégrer à une vision prospective des risques climatiques dans les processus de révision des normes ; la prise en compte du confort d'été dans l'existant se fait aussi majoritairement à l'échelle nationale, à travers des incitations par des dispositifs d'aide tels que MaPrimeRenov', en plus de la réglementation pour contraindre à la rénovation, notamment pour les locations. Concernant le risque de retrait-gonflement des argiles, la loi ELAN (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) impose des études des sols pour les nouvelles constructions depuis 2020. Concernant l'existant, le peu de solutions techniques économiquement viables soulève l'enjeu de l'assurabilité et du régime d'indemnisation des sinistres, le régime CatNat n'étant, selon les entretiens, pas dimensionné pour le niveau de ces événements. Cet enjeu est central pour permettre des mécanismes de solidarité face aux risques climatiques, sans pour autant renforcer des situations inadaptées. Or, le débat national autour de ce sujet n'est pas encore aussi structuré que sur des enjeux tels que le recul du trait de côte, avec un dialogue national par le Comité national du trait de côte — un aspect qui pourrait être envisagé via le PNACC. L'adaptation aux inondations est en grande partie gérée au niveau territorial via les politiques et décisions d'aménagement urbain, souvent traitées à travers les plans locaux d'urbanisme, communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi). Le dialogue entre parties prenantes se noue à travers la contractualisation entre l'État et les collectivités autour de leurs plans d'actions et le soutien financier apporté par l'État. La loi ELAN contient aussi des dispositions pour la reconstruction en zone inondable. Mais au-delà de la réglementation, l'enjeu assurantiel se pose aussi à travers un questionnement sur la manière dont les mécanismes d'indemnisation peuvent permettre une reconstruction plus résiliente.

Il est par ailleurs ressorti des entretiens que l'adaptation est un enjeu en surface consensuel au sein du secteur, mais il se heurte souvent à des positions prudentes. D'abord, vis-à-vis de la réglementation, avec un retard à la mise en conformité qui soulève un enjeu de contrôle. Par ailleurs, les niveaux d'ambition varient notamment vis-à-vis d'approches ou de labels plus en avance que les normes et réglementations. Selon les personnes interrogées, cela découle notamment de craintes quant à l'évolution des réglementations, surtout en l'absence de cadre de référence commun, mais aussi des coûts supplémentaires majoritairement envisagés sous le prisme de la perte de compétitivité. En effet, en l'absence d'une meilleure répartition des coûts le long de la chaîne de valeur, la temporalité du marché incite souvent à privilégier la rentabilité à court terme face aux risques climatiques de long terme. Cela guide les réflexions entamées à l'échelon européen via la taxonomie européenne autour de la valeur verte (la valeur additionnelle d'un bâtiment liée à l'intégration de considérations environnementales, voir Brunel-Nevers, 2022), qui devrait permettre de refléter entre autres la résilience du bâtiment.

L'échelon territorial est par ailleurs essentiel pour concevoir l'adaptation des bâtiments dans un cadre plus large de résilience territoriale. Les bâtiments peuvent être rendus plus vulnérables

par des décisions d'aménagement territorial : par exemple, la plantation d'arbres trop proches qui favorise l'infiltration de l'eau dans les sols renforçant le risque de gonflement argileux ; inversement, des bâtiments pouvant permettre ou nuire à la continuité de trames vertes et bleues. En outre, des entretiens ont soulevé que face aux climats futurs, l'adaptation des bâtiments connaîtrait des limites qui demandent de penser l'adaptation des activités et des populations dans un cadre plus large, via par exemple l'adaptation des horaires de travail, la mixité sociale ou des usages dans les bâtiments, la résilience des réseaux, etc. Ces éléments transversaux renvoient à la planification nationale, via par exemple la mesure 12 du PNACC-3⁵ qui prévoit une expérimentation d'adaptation des horaires de travail dans certains bâtiments publics, mais n'envisage pas à ce stade les leviers de diffusion au secteur privé. En découle l'importance de mettre en cohérence adaptation des bâtiments et projets de territoire et d'engager des approches coordonnées entre pouvoirs publics et acteurs du bâtiment, privés et publics (OID, 2021), via des espaces de concertation et coopération au niveau local (via l'élaboration des PCAET ou PLUi) mais aussi régional. Ce lien avec les politiques publiques s'opère jusqu'à l'échelle nationale et la politique du logement pour gérer les enjeux d'équité, par exemple sur des sujets tels que la précarité énergétique.

2.3. Eau

La gouvernance de l'eau en France se distingue par une gestion répartie entre plusieurs niveaux, avec une intégration déjà ancrée de l'adaptation au changement climatique, mais hétérogène entre les échelles. Selon les entretiens, le cadrage des enjeux d'adaptation y a cependant évolué à travers le temps, avec une prise en compte plus ancienne des pressions quantitatives sur la ressource que des enjeux liés à la qualité de l'eau, qui ont émergé plus récemment dans le débat. Par ailleurs, l'adaptation sur les sujets liés à l'eau a pris de l'ampleur en s'inscrivant dans l'agenda politique national ces dernières années, marquées par des dialogues nationaux tels que les Assises de l'eau en 2019, le Varenne agricole de l'eau et du changement climatique conclu en 2022, le Plan eau qui a suivi en 2023, ou encore la conférence nationale sur l'eau annoncée en 2024, mais qui reste à venir. Cette gouvernance nationale a pour fonction de fixer des objectifs et lignes directrices partagées (comme la réduction de 10 % des prélèvements dans l'ensemble des filières économiques du Plan eau), dont découlent les obligations, normes et réglementations. Cependant, plusieurs entretiens ont soulevé que cette succession de dialogues nationaux a témoigné d'un recul sur l'état du dialogue entre acteurs pour intégrer les enjeux d'adaptation dans la politique nationale de l'eau. L'espace de dialogue paraît alors plus large à l'échelle locale, où la politisation des enjeux est souvent moindre.

La gouvernance de l'eau est fragmentée entre plusieurs échelles. Le cadre législatif européen à travers la Directive-cadre sur l'eau (DCE), qui impose un cadre pour la politique

⁵ Mesure 12 : Un Etat exemplaire pour intégrer l'adaptation au changement climatique dans le quotidien de travail des agents publics.

communautaire visant la réduction de la pollution, l'utilisation durable et la protection de l'environnement, reprend notamment le principe français de gestion par bassin versant⁶. Chaque bassin est géré par une Agence de l'eau et un Comité de bassin, et se décline localement au niveau des sous-bassins. Ces agences sont responsables de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), dans lesquels les enjeux climatiques ont été largement intégrés dès le précédent cycle de planification des SDAGE, lesquels sont renouvelés tous les six ans. Cependant, les entretiens ont souligné qu'à l'échelle locale, la vision anticipatrice sur le lien entre état de la ressource et évolution des usages restait complexe, notamment en raison du manque de données sur les usages de l'eau actuels et de la faible capacité à se saisir des modèles climatiques. Au niveau des sous-bassins, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), élaborés à travers des commissions locales de l'eau (CLE), sont des déclinaisons locales du SDAGE qui peuvent permettre, sur les enjeux d'adaptation, d'adapter les orientations au contexte particulier du sous-bassin en reposant sur une démarche volontaire de concertation des acteurs locaux. Ils peuvent être portés par différents types de structures, comme des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), des syndicats mixtes de bassin ou encore des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) assurant la coordination et la cohérence de la gestion de l'eau à l'échelle interdépartementale. Mais tous les sous-bassins ne disposent pas de cet outil, et certaines parties du territoire ne sont pas couvertes par cet échelon de la politique de l'eau. Enfin les PTGE, créés lors des Assises de l'eau, visent à impliquer les différents acteurs locaux pour équilibrer les usages et les ressources disponibles. Selon les entretiens, ces outils non réglementaires reposent sur une gouvernance dont le périmètre peut varier de celle d'un SAGE (défini de manière souple, en fonction de la pertinence du projet) et s'inscrivent dans une démarche indépendante. A l'échelle locale, la mobilisation d'acteurs variés doit permettre de prévenir les conflits autour de la disponibilité et la qualité l'eau. C'est un élément important pour tracer une limite entre adaptation et maladaptation (Magnan, 2013), à travers des projets de territoires partagés. Un consensus se dégage des entretiens menés quant à la nécessité de renforcer la gouvernance locale face à l'augmentation de la pression sur la ressource, sans pour autant apporter de réponse sur les outils et échelles à privilégier. Chacun de ces outils disponibles à l'échelle locale permettant d'impliquer un panel différent d'acteurs et recouvrant un périmètre plus ou moins fixé, leur pertinence peut dépendre du contexte et des enjeux locaux, mais aussi refléter des rapports de force différents. La mesure 23 du PNACC-3⁷ requiert ainsi l'alignement de ces outils de politique publique (SAGE et SDAGE) sur la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) de

4°C en 2100, et la mesure 21⁸ l'intégration de trajectoires chiffrées des prélèvements en eau dans les SAGE et PTGE, mais la phase de mise en œuvre devra aussi se pencher sur la manière de coordonner les choix et visions de l'adaptation différentes que l'adaptation à ce niveau de réchauffement peut impliquer entre différentes échelles.

Le secteur de l'eau potable fait face à des enjeux spécifiques d'adaptation aux risques climatiques qui s'ajoutent à ceux de la qualité et de la quantité de la ressource, et notamment concernant l'investissement dans et la maintenance des infrastructures pour leur résilience (pour en améliorer l'efficacité, mais aussi le traitement face aux enjeux qualitatifs). Or, l'augmentation des investissements dans les infrastructures fait peser un risque d'augmentation du prix de l'eau potable, qui met en question la soutenabilité et donc la structure tarifaire et les mécanismes d'accompagnement et de redistribution pour garantir l'accessibilité à l'eau potable, notamment aux groupes sociaux économiquement vulnérables. Actuellement, la gouvernance de l'eau potable reste principalement communale (Le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui était prévu d'ici 2026, pourrait être à nouveau rendu facultatif suite à l'adoption en commission des Lois d'une proposition de loi y mettant fin. Cette concentration des responsabilités au niveau des EPCI avait pour objectif annoncé de consolider la gouvernance et d'optimiser la gestion des réseaux, notamment en ce qui concerne la lutte contre les fuites et l'interconnexion. Ces deux objectifs doivent en effet favoriser une gestion plus durable des réseaux, essentielle pour augmenter leur résilience aux risques climatiques. Cependant, les personnes interrogées dans le cadre de ce *Décryptage* ne semblaient pas s'accorder sur une unique échelle pertinente pour tous les territoires, ce rassemblement des compétences pouvant aussi s'effectuer soit à travers de grands syndicats, soit par le biais de communautés de communes ou de fédérations départementales en fonction des enjeux propres à chaque territoire.

3. ENJEUX COMMUNS ET OPPORTUNITÉS POUR L'INTÉGRATION DES ENJEUX D'ADAPTATION DANS LA GOUVERNANCE SECTORIELLE

3.1. Des échelles de gouvernance multiples : quel bon périmètre pour arbitrer sur des questions d'adaptation impliquant gagnants et perdants ?

Les entretiens ont permis de soulever l'enjeu, transversal aux trois secteurs, de mobiliser des mécanismes et arènes existants à différentes échelles de gouvernance. Il en ressort qu'il n'existe pas

⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/gestion-leau-france>

⁷ Mesure 23 : Intégrer progressivement la TRACC dans tous les documents de planification publique

⁸ Mesure 21 : Préserver la ressource en eau face au changement climatique : renforcer le Plan Eau

de « bon niveau » *a priori*. À chaque niveau, les parties prenantes ont en effet des rôles et compétences propres plus ou moins pertinentes pour traiter des questions d'adaptation suivant les sujets, aléas concernés, facteurs de vulnérabilité, et territoires. Si la gestion d'une partie des réglementations sectorielles est assurée par le niveau européen (PAC, DCE), ces dernières n'intègrent pour le moment que de manière marginale l'enjeu de l'adaptation au changement climatique. Pourtant, sa prise en charge pourrait gagner en efficacité en s'appuyant sur une meilleure mutualisation des ressources financières à l'échelle européenne, par exemple dans le cas des risques sur les récoltes dans le secteur agricole. L'échelon national peut permettre de fixer des objectifs communs à décliner dans les territoires, de faire évoluer le cadre normatif, réglementaire et législatif (par exemple, normes dans les bâtiments) et les dispositifs de soutien financier, notamment pour assurer la redistribution (MaPrimeRenov', paiements pour services environnementaux). Mais un constat partagé lors de plusieurs entretiens est que la politisation des sujets à cet échelon rend l'échelon territorial plus pertinent pour mettre les acteurs d'accord sur un projet de territoire commun. Celui-ci dépend alors plus de l'échelon territorial où les acteurs peuvent se coordonner, tout en s'assurant que tous les acteurs affectés par les mesures d'adaptation soient intégrés à la discussion, afin de traiter la question de l'accompagnement aux transformations ou des compensations lorsque nécessaire. Cela peut être, en fonction des enjeux, l'échelle locale (par exemple, une aire de captage, un quartier pour réduire l'effet d'îlot de chaleur urbain, etc.), celle d'un bassin d'emploi ou d'un bassin versant (pour accompagner les reconversions, régler les conflits d'usage entre activités économiques, et entre amont et aval concernant l'eau) ; mais aussi nécessiter un dialogue inter-territoires. Cela soulève l'enjeu d'articuler gouvernances sectorielles du national au local sur ces sujets.

Cette considération invite à questionner les renforcements et reconfigurations des cadres de gouvernance auxquels inviterait l'adaptation, notamment pour s'assurer de la représentativité de toutes les parties prenantes concernées par les transformations en jeu dans les arènes de dialogue. La question s'est par exemple posée lors d'un entretien concernant la composition des comités locaux de l'eau, dont l'une des personnes interrogées questionnait l'équilibre des forces en présence pour n'être pas assez à l'avantage des usages non industriels et agricoles de l'eau. De plus, la participation citoyenne se pose comme un enjeu majeur des instances de gouvernance pour arbitrer sur des projets de territoires partagés entre acteurs, qui vont concerner les habitants des territoires concernés sur de nombreux aspects (utilisation de l'espace et des ressources, évolution de l'emploi, niveau de service, etc.). Des expérimentations en cours (par exemple, dans la métropole de Lyon) visent à tester ce genre d'approches.

En plus du recensement et du renforcement des politiques sectorielles existantes que propose déjà le PNACC-3, la phase de mise en œuvre de ce dernier pourrait être l'occasion de contribuer à identifier des zones d'ombre restantes à l'interface entre échelons de gouvernance sectorielle et les besoins (d'accompagnement, techniques, etc.) pour les traiter, ainsi que les innovations et reconfigurations en termes de gouvernance qui peuvent

se transmettre entre territoires et secteurs par l'apprentissage mutuel, ou les nouvelles orientations sectorielles à intégrer dans les politiques et codes (par exemple, de l'urbanisme) concernés.

3.2. Considérer les interdépendances entre secteurs

Les entretiens ont aussi souligné le besoin de penser les transformations sectorielles en cohérence avec les autres politiques publiques et secteurs. Le sujet des bâtiments doit par exemple s'inscrire non seulement dans la politique de planification urbaine, mais aussi traiter les questions des usages, pratiques et modes de vie, tels que la modification des horaires de travail face aux canicules. Cela soulève par ailleurs l'existence d'une tension entre la nécessité d'une planification des transformations requises dans chaque secteur tenant compte des interdépendances entre territoires et une gouvernance qui risque de conduire à un fonctionnement en silos. En effet, les entretiens ont mis en lumière le risque de maladaptation aux interfaces entre secteurs, ou lié au manque de coordination. C'est par exemple le cas de la gestion de l'eau affectée par les développements spécifiques qui peuvent avoir lieu dans les secteurs touristique, agricole, industriel, énergétique, etc. Ces interdépendances nécessitent d'engager des discussions structurelles et complexes. Les COP régionales devraient endosser ce rôle de mise en coordination entre secteurs (Hallosserie *et al.*, 2024). L'enjeu sera alors de pouvoir mettre en discussion des transformations profondes et les arbitrages de manière à les ancrer dans les vulnérabilités spécifiques et caractéristiques du territoire (en termes d'emploi, de démographie par exemple), pour engager des discussions sur les compensations, mais aussi de faire remonter au niveau national les besoins qui émergent pour gérer ces interfaces entre secteurs. La mise en œuvre du PNACC-3 devra ainsi permettre de mettre en place un processus itératif en ce sens : les dialogues territoriaux intersectoriels *via* les COP régionales pourraient permettre d'identifier les besoins de coordination intersectorielle ou d'arbitrage entre priorités qui pourraient avoir lieu à l'échelon national (par exemple, *via* la coordination interministérielle réalisée par le SGPE), et nourrir en retour le cadre national du PNACC-3.

3.3. Intégrer les enjeux sociaux et économiques et de court terme dans les objectifs de long terme

L'adaptation suppose l'anticipation des risques climatiques futurs, et incite donc à adopter une vision prospective et de long terme qui peut parfois entrer en friction avec les enjeux de court terme des secteurs. Les entretiens ont permis de soulever l'enjeu de réarticuler le court et le long termes pour permettre une discussion sur l'adaptation qui ne soit pas perçue comme en contradiction avec les priorités des acteurs. En effet, tant dans le secteur agricole face à la fragilisation des modèles et à la recherche de rentabilité des exploitations, que dans celui du bâtiment soumis à la crise du logement, les transformations pour l'adaptation doivent montrer qu'elles sont un des leviers pour

la résilience à long terme alors même qu'elles entrent en conflit avec les problématiques actuelles (par exemple, en augmentant la résilience du parc de logement, ou en diminuant la dépendance des exploitations à l'irrigation). Cela doit aussi permettre d'embarquer tous les maillons, y compris les plus vulnérables. En effet, les risques climatiques accroissent les vulnérabilités et les inégalités existantes (IGAS, 2024), s'entrecroisant par exemple avec les enjeux de rentabilité pour les agriculteurs mais aussi d'accessibilité de l'alimentation, de mal-logement dans le cadre de l'adaptation des bâtiments aux fortes chaleurs, ou d'accès à l'eau potable dans les territoires d'Outre-mer. Les transformations sectorielles doivent donc répondre à ces vulnérabilités croissantes pour ne pas cristalliser des conflits autour de solutions d'adaptation qui seraient perçues comme ne répondant pas aux besoins. Les enjeux d'accessibilité et de capacité (notamment financière) de l'adaptation sont ressortis comme des freins importants pour les trois secteurs. Si l'État ne peut financer à lui seul l'intégralité des coûts de l'adaptation, l'enjeu est alors de les répartir de manière équitable pour être acceptables, mais aussi de mettre en place des compensations et mécanismes de redistribution, entre groupes sociaux, acteurs, mais aussi entre territoires, les ressources financières des autorités locales étant inégalement réparties entre territoires (OCDE, 2023), par exemple urbains et ruraux, et ne permettant donc pas un niveau d'adaptation homogène. Ces derniers en appellent plutôt au niveau national, à même de gérer de tels mécanismes, leurs modalités d'attribution, et la solidarité interterritoriale (IGAS, 2024). Cependant, un des entretiens a aussi soulevé l'importance de penser les compensations plus largement que de manière uniquement monétaire, en prenant en compte les besoins spécifiques d'un secteur/territoire (par exemple, *via* un accès privilégié à des marchés, de meilleures infrastructures, etc.). La phase de mise en œuvre du PNACC-3 doit ainsi permettre un dialogue itératif entre les échelons de gouvernance sectorielle territoriaux et le national, afin de prendre en compte les possibles besoins d'accompagnement et de redistribution. Pourraient ainsi émerger de cette territorialisation des directions qui remonteraient pour nourrir des feuilles de route sectorielles nationales, dans la lignée de la démarche ascendante de l'adaptation que le PNACC-3 entend promouvoir. Cela permettrait d'inscrire le PNACC-3 dans un processus d'amélioration constante, dont les modalités restent encore à définir.

4. CONCLUSIONS

Comment articuler l'adaptation autour d'une gouvernance et d'une vision partagées entre acteurs sectoriels, et l'intégrer aux autres transformations ? Ce *Décryptage* montre que les échelles pertinentes pour ce faire diffèrent d'un secteur à l'autre et au sein même des secteurs en fonction des enjeux. Par ailleurs, la mise en dialogue nécessaire pour éviter les conflits autour de l'adaptation appelle à une gouvernance autour de projets de territoire partagés, en mobilisant les parties prenantes de manière large et en assurant la gestion des questions aux interfaces entre secteurs. Mais cela nécessite aussi une gouvernance forte au niveau national pour assurer la gestion des interdépendances entre territoires et assurer l'équité des politiques d'adaptation pour lever les blocages de transformations profondes, rôle que le PNACC-3 doit permettre d'assurer en s'engageant dans un processus itératif avec les dialogues territoriaux. Malgré la complexité de la tâche, l'intégration sectorielle de l'adaptation reste une étape nécessaire pour parvenir à des transformations dans le fonctionnement de ceux-ci, mais doit proposer des réponses qui n'augmentent pas les inégalités et les conflits sociaux, en réarticulant ces préoccupations avec les besoins de court terme.

Sur la base de l'exploration de trois secteurs spécifiques, ce *Décryptage* invite ainsi à poser plus en profondeur la question des reconfigurations que le sujet de l'adaptation implique dans la manière dont fonctionne la gouvernance des secteurs à plusieurs niveaux, afin de pouvoir fournir des recommandations spécifiques sur la manière d'intégrer ces questions.

RÉFÉRENCES

Allot, F., & Erpelding-Parier, E. (2024). *Les enjeux sociaux du changement climatique : Un éclairage international pour une feuille de route nationale*. IGAS. <https://www.igas.gouv.fr/les-enjeux-sociaux-du-changement-climatique-un-eclairage-international-pour-une-feuille-de-route-nationale>

AgriAdapt (2019). *Agriculture et adaptation : Vers une adaptation durable de l'agriculture européenne au changement climatique*. Solagro, Lake Constance Foundation, Fundación Global Nature, Université estonienne des sciences de la vie. https://solagro.org/images/imagesCK/files/publications/f88_manualagriadapt_fr.pdf

Aubert, P.-M., Gardin, B., Aillot, C., (2021). *Vers une transition juste des systèmes alimentaires, enjeux et leviers politiques pour la France*, Iddri. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/rapport/vers-une-transition-juste-des-systemes-alimentaires-enjeux-et>

Brunel-Nevers, S. (2022). *La prise en compte des risques physiques : un enjeu de valeur verte*. OID. <https://o-immobilierdurable.fr/la-prise-en-compte-des-risques-physiques-un-enjeu-de-valeur-verte/>

Hallosserie, A., Fofana, M., Tanguy, A. (2024). *COP régionales de la planification écologique : quelles leçons en tirer ?* Iddri, *Document de propositions*, N°06/24. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/propositions/cop-regionales-de-la-planification-ecologique-queelles>

Ledoux, V. (2023). *Rapport Ledoux sur le phénomène de retrait-gonflement des argiles (RGA)*. <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/rapport-ledoux-sur-phenomene-de-retrait-gonflement-des-argiles>

Magnan, A. (2013). *Éviter la maladaptation au changement climatique*. Iddri, *Policy Brief* N°08/13.

MTE (2024). *Document de présentation PNACC-3*. https://consultation-pnacc.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2024-10/Document_de_presentation_du_PNACC_3.pdf

OCDE (2023). "Climate adaptation: Why local governments cannot do it alone", *OECD Environment Policy Papers*, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be90ac30-en>.

OID (2021). #6—*La cohérence territoriale pour une optimisation des solutions d'adaptation*. Construction21. <https://www.construction21.org/france/articles/h/dossier-adaptation-la-coherence-territoriale-pour-une-optimisation-des-solutions-d-adaptation.html>

Rüdinger, A. Gaspard, A. (2022). *Réussir le pari de la rénovation énergétique. Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France*. Iddri, *Étude* N°05/22. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/202205-ST0522-renovation-FR.pdf>

Secrétariat de la CNUCC. *Defining and understanding transformational adaptation at different spatial scales and sectors, and assessing progress in planning and implementing transformational adaptation approaches at the global level*. (2024). [Technical paper by the secretariat]. UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/tp2024_08.pdf?download

Tanguy, A., Vallejo, L. (2024). *Comment renforcer le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) sans le retarder davantage*. Iddri, *Document de propositions* N°02/24. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202409-PB0224-PNACC3.pdf>

Tanguy, A. (2025). *Quelle gouvernance de l'adaptation dans les secteurs ?* Iddri, *Décryptage*, N°01/25.

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de l'Agence de la transition écologique (Ademe), ainsi que d'une aide de l'État français au titre du Plan d'investissement France 2030 portant la référence ANR-16-IDEX-001.

CONTACT

adele.tanguy@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG

[IDDRI | BLUESKY](#)

[IDDRI | LINKEDIN](#)