IDDRI
DÉVELOPPEMENT DURABLE & RELATIONS INTERNATIONALES

SciencesPo

Interroger le cadre de gouvernance pour répondre au défi de l'adaptation

Adèle Tanguy (Iddri)

Alors que le changement climatique s'accélère, les efforts d'adaptation peinent à être à la hauteur de l'enjeu. L'adaptation est jugée encore trop incrémentale, réactive et ne se fait pas à l'échelle requise, tant au niveau mondial (Giec, 2022) que français (HCC, 2024). Alors que les efforts de planification au niveau national progressent, l'adaptation est trop souvent présentée de manière technique et univoque (vision selon laquelle l'évaluation du risque climatique futur et son intégration dans les plans suffiraient), alors qu'elle doit avant tout faire l'objet de choix, notamment pour identifier ce que l'on souhaite protéger en priorité (nos modèles actuels, des services publics de qualité, la sécurité des infrastructures, populations, activités, au prix parfois d'une relocalisation, ou un niveau de risque plus élevé ?) ainsi que les transformations consenties. Dans le cadre français, le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) publié début 2025 délègue ces choix aux COP territoriales, en charge de mettre en discussion et de définir les objectifs d'adaptation et stratégies dans chaque territoire. Or l'organisation du processus de décision par les pouvoirs publics pour trancher ces choix et mettre en place les réformes nécessaires se heurte au caractère transversal et multi-échelles de l'adaptation, qui en fait un sujet complexe et nécessite une bonne connexion entre les échelles de gouvernance et les différents secteurs (Iddri, 2025).

L'adaptation doit alors être considérée comme résultant de choix à expliciter, et donc être le sujet d'un débat sociétal, fondé sur la connaissance et la science sur les risques actuels et futurs, et dont la gouvernance, c'est à dire la manière dont la décision publique est organisée pour faire ces choix et mettre en place les changements afférents, doit également être explicitée. En ce sens, et à partir d'une revue de la littérature existante sur le sujet, ce *Décryptage* propose un cadre d'analyse permettant de catégoriser les différentes dimensions et les questionnements afin de rendre explicite la gouvernance de l'adaptation.

MESSAGES CLÉS

Planifier l'adaptation demande d'inscrire les mesures d'adaptation dans des trajectoires cohérentes, dépendantes de choix qui doivent être faits sur l'avenir (d'un territoire, d'un secteur par exemple), et des transformations consenties pour répondre à différents objectifs (comme la réduction du risque et l'évitement de la maladaptation, la justice sociale, spatiale ou encore temporelle, la légitimité et l'acceptabilité des trajectoires et des choix d'adaptation).

Ce *Décryptage* propose un cadre pour objectiver l'organisation de la décision publique, et ses effets, en trois dimensions : 1) le cadrage des sujets d'adaptation apporté par la définition de l'enjeu et des connaissances pertinentes, le périmètre de gouvernance et les objectifs ; 2) les acteurs impliqués dans la gouvernance de l'adaptation, et 3) les outils et instruments mobilisés.

Son application à des cas réels pourrait par ailleurs éclairer les arbitrages opérés en pratique pour comprendre leurs effets, et ouvrir la voie à l'identification de conditions de réussite, de leviers mais aussi de points de blocage des stratégies d'adaptation qui qui résident dans le cadre de gouvernance autour de ces stratégies d'adaptation.

ISSUEBRIEF
N°08
Décembre
2025

1. QUELS OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE L'ADAPTATION

Face à l'augmentation des risques climatiques, avec des conséquences sur l'aménagement du territoire, la santé ou l'agriculture par exemple, l'action publique en matière d'adaptation reste encore largement inefficace. Et ceci, notamment, car elle doit remplir des objectifs variés et parfois difficilement conciliables.

- **La réduction des risques climatiques,** définis comme l'interaction entre aléas climatiques, exposition à ces aléas et vulnérabilités. L'efficacité à réduire l'exposition aux aléas et les causes de vulnérabilités peut être envisagée à plus ou moins long terme, et intègre l'objectif d'éviter la maladaptation. Des métriques claires sont cependant difficiles à déterminer, car l'efficacité dépend de l'interaction des efforts avec les risques au fil du temps (Adger *et al.*, 2005), et fait donc l'objet d'une double incertitude quant au niveau de risque et au maintien des bénéfices d'adaptation.
- **La transformation**, qui se caractérise généralement par la rapidité, la profondeur et l'échelle des changements (Termeer *et al.*, 2024). L'adaptation transformationnelle reconnaît et propose de dépasser les limites d'une approche incrémentale, qui repose sur le maintien et l'ajustement des systèmes déjà en place, en changeant les attributs fondamentaux des systèmes (Simonet, 2020) en anticipation du changement climatique futur et des risques associés. Cela concerne notamment la transformation des structures sociales, des rapports de force, des normes et des institutions.
- **L'équité et la justice,** sociale, spatiale ou encore temporelle. Le Giec (2022) en retient trois dimensions concernant l'adaptation : distributive (qui aborde la question de l'inégalité de répartition des risques, des couts et bénéfices de l'adaptation, que certains cadrages peuvent invisibiliser ou au contraire mettre en avant) ; procédurale (qui s'intéresse à l'inclusion dans les processus, mais questionne aussi les conditions de participation et la capacité des différents groupes à accéder aux processus et articuler leurs priorités), et restaurative (les efforts réalisés pour reconnaître, compenser et dédommager les effets liés aux conséquences de l'action d'adaptation).
- **La légitimité et l'appropriation** des processus de gouvernance et des choix d'adaptation peuvent s'avérer essentielles pour assurer l'effectivité des mesures d'adaptation. Ainsi Rey-Valette *et al.* (2019), étudiant le cas des zones côtières en France, cite par exemple le rôle de l'information, des représentations, de la confiance envers les institutions, ou encore le sentiment de justice vis-à-vis des choix d'adaptation qui peuvent être faits.
- **La dimension itérative** de la gouvernance, pour garantir la flexibilité des stratégies d'adaptation face à l'incertitude des risques climatiques, mais aussi permettre de garantir l'apprentissage social (Munaretto *et al.*, 2014) et l'inclusion des différentes perspectives et savoirs.

2. L'IMPORTANCE D'UN CADRE DE GOUVERNANCE ADÉQUAT

En pratique, ces objectifs invitent à des arbitrages, et pour les atteindre, l'action publique ne peut se contenter de mettre en place des mesures techniques pour gérer les aléas climatiques et l'exposition : elle doit aussi s'atteler à la gouvernance publique qui sous-tend les décisions publiques liées à l'adaptation. En effet, les risques climatiques requièrent que les mesures d'adaptation traitent non seulement l'exposition aux aléas mais aussi les causes profondes de ces vulnérabilités, en anticipant leur évolution face aux risques futurs. Ces causes résident en partie dans les systèmes socio-économiques, l'organisation du territoire, l'organisation sociale, etc. De ce fait, considérer l'adaptation comme la recherche d'une « solution » à un aléa donné dans un territoire présente des limites, notamment celle de masquer la pluralité des options pour répondre aux effets du changement climatique et des risques qu'il induit, et la nécessité de les mettre en débat. Par exemple, face aux inondations côtières, l'adaptation peut aller de stratégies de court terme, en renforçant les infrastructures de protection et en misant sur l'alerte, l'évacuation et la gestion de crise en cas d'évènement, à des changements plus systémiques, pouvant se traduire par une plus large place laissée à l'eau et aux écosystèmes, voire un retrait de certaines activités. Même en connaissance des risques, chaque réponse traduit des rapports différents au risque et au changement.

L'adaptation doit donc être considérée comme résultant de choix à expliciter, ce qui implique de les poser dans le débat, mais aussi de rendre explicite le rôle de la gouvernance publique, c'est-à-dire la manière dont les pouvoirs publics à plusieurs échelles structurent l'action publique afin d'organiser la prise de décision, en y impliquant d'autres parties prenantes, notamment afin d'adopter des réformes (OCDE, 2021).

3. LES ENJEUX DE GOUVERNANCE POUR TRAITER DE L'ADAPTATION

L'inadéquation de la gouvernance actuelle pour répondre aux enjeux d'adaptation et remplir les objectifs susmentionnés s'explique par plusieurs défis liés à l'action publique en la matière.

- **L'aspect systémique et transversal de l'adaptation.** L'adaptation est intrinsèquement liée à un grand nombre de secteurs, enjeux et domaines de politiques plus ou moins liés à l'environnement, tels que la gestion de l'eau, la politique agricole, la politique de réduction des risques, la politique du logement (Munaretto *et al.*, 2014), ce qui nécessite notamment des efforts de gouvernance afin d'articuler les arbitrages entre secteurs et anticiper et gérer les risques de maladaptation de l'un à l'autre (Tanguy, 2025).
- **La question de l'échelle de gouvernance.** L'adaptation a longtemps été présentée comme un sujet local, or l'échelon pertinent pour traiter de cet enjeu est complexifié par la dimension systémique et interconnectée des vulnérabilités

(Reghezza-Zitt, 2016) et l'existence de risques transfrontaliers et en cascade (Anisimov *et al.*, 2023). Différentes échelles de gouvernance peuvent apparaître plus ou moins pertinentes pour gérer la réponse d'adaptation en fonction de l'enjeu, du secteur et du risque concerné. L'interconnexion entre territoires et échelles de gouvernance (Glover & Granberg, 2020) doit alors être considérée pour assurer la répartition des rôles et la cohérence dans la gouvernance à chaque échelle.

— **L'incertitude,** notamment face aux risques climatiques futurs, fait des échelles temporelles un enjeu majeur de la gouvernance de l'adaptation. Cela demande de se projeter dans le temps long pour passer d'approches réactives à anticipatrices, tout en prenant en compte l'incertitude sur les risques et donc sur l'efficacité des solutions mises en œuvre à effectivement réduire le risque climatique à long terme. Des réponses sont apportées par les approches qui promeuvent la flexibilité et la réversibilité des choix pour qu'ils soient ajustables à différents scénarios de risques. C'est par exemple le cas de l'approche par trajectoires d'adaptation, qui propose de séquencer les actions dans le temps selon plusieurs trajectoires possibles en identifiant les points de décision où les choix de trajectoire devront être réalisés (Haasnoot *et al.*, 2013).

— **La dimension multi-acteurs**, qui implique des conflits inhérents. L'interconnexion des échelles et des secteurs implique une multitude d'acteurs concernés par les processus de décision autour de l'adaptation. Or, ces groupes d'acteurs se caractérisent souvent par des pratiques, perspectives, préférences et formes de savoirs différentes et des intérêts parfois conflictuels vis-à-vis des enjeux d'adaptation (par exemple, concernant les choix à faire face à un espace dont les fonctions sont affectées par les risques climatiques, ou une ressource dont la qualité ou la quantité viendraient à être affectée et la concurrence entre usages exacerbée). En termes de gouvernance, cela pose la question de la mesure dans laquelle le cadre en vigueur inclut une large gamme de perspectives, intérêts et préférences dans le processus et dans les choix d'adaptation (Munaretto *et al.*, 2014).

4. VERS UN CADRE D'ANALYSE DE L'ORGANISATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL AUTOUR DE L'ADAPTATION

Le cadre d'analyse proposé dans ce *Décryptage* offre une liste de questionnements visant à interroger l'organisation du processus décisionnel pour atteindre les objectifs de politique publique concernant l'adaptation au changement climatique. Ce cadre s'appuie sur des travaux généraux sur la gouvernance, par exemple OCDE (2021), qui propose un cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique défini autour de trois éléments que sont la gouvernance publique, des éléments catalyseurs soutenant la planification et mise en œuvre de réformes, et des instruments et des outils. Le cadre adapte ces questionnements aux enjeux spécifiques de l'adaptation, en invitant à se poser une série de questions résumées dans le Tableau 1, et s'articule autour de trois dimensions.

4.1. Le cadrage et le périmètre : comment prend-on en charge la question de l'adaptation à travers l'action publique ?

Cette dimension interroge les approches et valeurs mises en avant à travers la définition de l'enjeu d'adaptation et la manière dont sont pris et justifiés les choix, ou les objectifs fixés. Le cadrage peut par exemple se révéler crucial dans des projets de relocalisation d'activités face aux risques climatiques en zone côtière, dont l'acceptabilité et la désirabilité peuvent être influencées par la manière dont sont présentés le problème et l'espace des solutions, étant donné que l'attachement culturel à la terre ou les liens sociaux sont une part importante de l'enjeu, qui va au-delà d'un simple calcul coûts-bénéfices face aux risques climatiques. Cette dimension concerne aussi le périmètre géographique et temporel défini pour poser le problème et y répondre. En effet, les leviers d'action et instruments disponibles seront différents selon l'échelon territorial de gouvernance, qu'il soit local, régional, national, à l'échelon du territoire fonctionnel (bassin versant, bassin de mobilité, etc.), ainsi que l'articulation entre ces échelons, et un périmètre peut s'avérer plus ou moins pertinent en fonction du secteur ou du sujet concerné (Tanguy, 2025). Par exemple, l'adaptation des stations de ski peut poser question au niveau local, mais se pense aussi au niveau du département ou du bassin d'emploi afin de permettre les transformations liées par exemple aux nouvelles formes d'activité économique et de tourisme « quatre saisons » qui peuvent être liées autant à des questions de formation que de facilité à se déplacer toute l'année.

4.2. Les acteurs : qui est impliqué dans le processus, notamment au-delà des sphères publiques ?

En fonction de l'enjeu d'adaptation, différents acteurs peuvent être concernés, au-delà des acteurs publics nationaux ou territoriaux, tels que des acteurs privés, sectoriels, du domaine social ou encore scientifique (Forino *et al.*, 2015), mais aussi différents groupes sociaux, y compris des groupes vulnérables, que les décideurs publics peuvent inclure dans la gouvernance. Ces acteurs et leurs intérêts vis-à-vis de l'enjeu d'adaptation varient en fonction du secteur et de l'enjeu, avec parfois des dynamiques d'intérêts contradictoires dans les cas de conflits de ressources ou d'usage renforcés par les dérèglements climatiques. L'un des cas emblématiques est celui de la gestion de l'eau en situation de raréfaction de la ressource, qui renforce des conflits d'usages parfois préexistants entre usages industriels, domestiques, agricoles, touristiques et enjeux de protection des écosystèmes. Les pouvoirs publics peuvent associer plus ou moins largement ces différents acteurs à la construction d'une réponse d'adaptation :

ainsi le Gouvernement de Catalogne a-t-il par exemple mis en place un dispositif de concertation sur les enjeux de sécheresse qui comportait notamment une Commission interministérielle de la sécheresse, une table sociale de l'eau et une table sociale sur le climat avec des représentants de la société civile, académiques et économiques, une assemblée citoyenne et une commission parlementaire de l'action climatique en charge du suivi des actions ministérielles (Allot & Erpelding-Parier, 2024).

4.3. Les outils : quels outils de politique publique sont mobilisés ?

Différents outils de politique publique peuvent être mobilisés à différents stades de la politique publique, de sa conception à sa mise en œuvre et son évaluation, impliquant plus ou moins les parties prenantes au-delà de la sphère publique et traduisant des cadrages et approches différentes de l'adaptation et répondant à différents objectifs. Ces outils s'inscrivent dans des stratégies contrastées de changement. Termeer *et al.* (2024) détaillent ainsi trois stratégies de changement : plans à large échelle (comme des projets d'aménagement du territoire face aux inondations), changement des règles du jeu (sous forme d'incitations ou de réglementations, comme la modification des lois encadrant la construction sur le littoral) et initiatives engageant des changements profonds à petite échelle (on pourrait citer la conversion d'un territoire à l'agroécologie). Selon eux, chacune des stratégies répond en premier lieu à deux des trois dimensions d'une adaptation transformationnelle, que sont un changement rapide, à grande échelle et profond. Ce cadre d'analyse de la gouvernance de l'adaptation invite à se poser une série de questions résumées dans le **Tableau 1**.

CONCLUSION

Ce cadre d'analyse de la gouvernance de l'adaptation invite les acteurs publics en charge de l'adaptation à s'interroger autant sur le « quoi » de l'adaptation que sur le « comment », c'est à dire la manière dont les choix d'adaptation sont réalisés et mis en œuvre. Une telle réflexion engage ainsi à renforcer les cadres de gouvernance de l'adaptation pour faciliter la décision publique sur les enjeux d'adaptation, structurée autour d'arbitrages à expliciter, de conflits d'intérêts potentiels et de visions du futur à confronter, plutôt que de se concentrer sur la mise en œuvre technique, afin d'éviter des solutions en réalité inapplicables ou ineffectives.

Face au besoin de constituer une base de données factuelles, ce cadre peut servir de base à l'analyse de cas d'études de mise en gouvernance de l'adaptation, dans l'objectif de documenter les leviers d'une adaptation transformationnelle, juste, itérative, qui relèvent de son cadre de gouvernance. Ceci devrait contribuer à éclairer de quelle manière le cadrage des enjeux d'adaptation, l'implication des différents acteurs dans la fabrique des politiques publiques d'adaptation et leurs instruments mènent à des stratégies d'adaptation contrastées, répondant à différentes visions de l'adaptation.

TABLEAU 1. Cadre d'analyse de la gouvernance de l'adaptation

DIMENSIONS	QUESTIONS
CADRAGE	
Définition de l'enjeu, connaissances et informations	Selon quelle approche l'enjeu d'adaptation est-il défini ? Les choix d'adaptation sont-ils pris et justifiés ?
	Quels sont les types d'expertise et de connaissances valorisés ?
	Quels types d'informations sont prises en compte dans l'évaluation des risques et vulnérabilités ? Dans la prise de décision ? Dans le suivi-évaluation ?
Périmètre (temporel et géographique)	A quelle échelle ou périmètre territorial se situe la prise de décision sur les choix d'adaptation ?
	Cette échelle correspond-elle au périmètre de l'aléa, des impacts ou des vulnérabilités pour le risque identifié ?
	A quel horizon temporel se déroule la gouvernance de l'adaptation ?
	A quel horizon temporel les risques climatiques, les couts et les bénéfices des choix d'adaptation (y compris maladaptation) sont-ils envisagés ?
Objectifs d'adaptation	Y a-t-il des objectifs d'adaptation et quels sont-ils ?
	Comment ont-ils été établis ?
	A quelle vision de l'adaptation répondent-ils ?
Acteurs et dynamiques	
Périmètre d'acteurs impliqués	Quels types d'acteurs sont impliqués dans le processus d'adaptation (délibération et prise de décision, planification, mise en œuvre, contrôle de l'application, évaluation) ?
	Comment se répartissent les rôles entre les acteurs à chaque étape du processus ?
	Est-ce que le périmètre d'acteurs inclus correspond aux acteurs affectés par le risque ? Par la réponse d'adaptation (y compris risque de maladaptation) ?
Dynamiques et coordination	Quel est le niveau de coordination entre différents types d'acteurs ?
	Quels arrangements et rapports de pouvoir formels et informels influent sur le processus de décision autour de la trajectoire d'adaptation ?
	Quel est le niveau de consensus ou de conflit entre les acteurs (explicite ou non) ?
Capacités	Comment les capacités différenciées de chaque acteur sont-elles reconnues et prises en considération dans le processus et dans la trajectoire d'adaptation ?
Outils et processus	
Outils de prise de décision	Quelles sont les outils et formes d'organisation pour la prise de décision autour d'une trajectoire d'adaptation ?
	Quel niveau de participation impliquent-ils ?
Outils de mise en œuvre et évaluation	Quels sont les outils de mise en application et d'évaluation de la trajectoire d'adaptation ?
	Comment reproduisent-ils ou modifient-ils les dynamiques pré-existantes (rapports de pouvoir entre capacités, dotations) ?
Mécanismes de solidarité/ compensation face aux risques climatiques	Existe-il des mécanismes pour reconnaître et compenser les impacts différenciés des risques climatiques et des réponses d'adaptation sur les différents groupes sociaux, sectoriels, territoires ?
	Si oui, quels mécanismes prévalent et de quelle nature sont les compensations ?
	A quelles formes de solidarités répondent-ils ?

RÉFÉRENCES

Adger, N. W., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86.

Allot, F., & Erpelding-Parier, E. (2024). *Les enjeux sociaux du changement climatique : un éclairage international pour une feuille de route nationale*. IGAS.

Daré, W., Adamczewski-Hertzog, A., & Ba, A. (2023). Gouvernance foncière des grands périmètres irrigués au Sahel et justice sociale. *Cahiers Agricultures*, 32, 15.

Forino, G., von Meding, J., & Brewer, G. J. (2015). A Conceptual Governance Framework for Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction Integration. *International Journal of Disaster Risk Science*, 6(4), 372-384.

Giec (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

Glover, L., & Granberg, M. (2020). Adaptation Politics in Context: Governance and Sustainability. In L. Glover & M. Granberg, *The Politics of Adapting to Climate Change* (p. 79-101). Springer International Publishing.

Huitema, D. *et al.* (2016). The governance of adaptation: Choices, reasons, and effects. Introduction to the Special Feature. *Ecology and Society*, *21*(3).

Mees, H., & and Driessen, P. (2019). A framework for assessing the accountability of local governance arrangements for adaptation to climate change. *Journal of Environmental Planning and Management*, *62*(4), 671-691.

Munaretto, S., Siciliano, G., & Turvani, M. E. (2014). Integrating adaptive governance and participatory multicriteria methods : A framework for climate adaptation governance. *Ecology and Society*, *19*(2).

OCDE (2021), *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique : Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris,

Reghezza-Zitt, M. (2016). Penser la vulnérabilité dans un contexte de globalisation des risques grâce aux échelles spatiales et temporelles. *Espace populations sociétés. Space populations societies*, *2016/3*, Article 2016/3.

Rey-Valette, H. *et al.* (2019). Acceptabilité sociale des mesures d'adaptation au changement climatique en zones côtières : une revue de dix enquêtes menées en France métropolitaine. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 19, n°2.

Salmon B., Vanderlinden J-P., da Cunha C., Remvikos Y. (2023), "Existential risk as a salient concept for transition studies", New Concepts for Just Transitions, International Summer School of Political Ecology, University of Ljubljana,

Simonet, G. (2020). De l'ajustement à la transformation : vers un essor de l'adaptation ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, Vol. 11, n°2.

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

Termeer, K., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2024). Three archetypical governance pathways for transformative change toward sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, *71*, 101479.

Viennot, M., De Montaignac, M., Robinet, A. (2025). *Repenser la mutualisation des risques climatiques*. Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan.

Walker, S. E. *et al.* (2024). Defining and conceptualizing equity and justice in climate adaptation. *Global Environmental Change*, 87, 102885.

Tanguy, A. (2025). Interroger le cadre de gouvernance pour répondre au défi de l'adaptation. Iddri, *Issue Brief* N°08/25

Cette publication a bénéficié du soutien 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