



HAL
open science

La coopération transfrontalière : un champ d'action pour l'adaptation au changement climatique

Sarah Voirin

► **To cite this version:**

Sarah Voirin. La coopération transfrontalière : un champ d'action pour l'adaptation au changement climatique. Science politique. 2014. dumas-01111469

HAL Id: dumas-01111469

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01111469>

Submitted on 30 Jan 2015

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.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE DE GRENOBLE
Sciences Po Grenoble

Sarah VOIRIN

LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : UN
CHAMP D'ACTION POUR L'ADAPTATION AU
CHANGEMENT CLIMATIQUE.

2014

Master 2 Organisations Internationales
Sous la direction de M. Stéphane Labranche

UNIVERSITE DE GRENOBLE

Sciences Po Grenoble

Sarah VOIRIN

LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : UN
CHAMP D'ACTION POUR L'ADAPTATION AU
CHANGEMENT CLIMATIQUE.

2014

Master 2 Organisations Internationales
Sous la direction de M. Stéphane Labranche

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Stéphane Labranche, mon directeur de mémoire, pour sa disponibilité, son aide et ses conseils qui m'ont permis de réaliser ce travail. Son appui a été fondamental pour cadrer mon analyse.

Je tiens également à souligner l'accompagnement que m'ont fourni les membres de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), et en particulier Sylvain Mondon, mon directeur de stage, pour sa disponibilité et sa patience. Ses réflexions critiques et constructives m'ont aidé à concevoir mon mémoire.

Ce stage n'aurait pas eu lieu sans que Nicolas Bériot accepte ma candidature, et pour cela je le remercie.

Pour réaliser les entretiens qui alimentent ce mémoire, j'ai sollicité de nombreuses personnes, qui m'ont accordé leur temps et partagé leurs informations. Un grand merci à Maïté Fournier, Sarah Tiefenauer, Mohamed Boulahia, Michel Aldon et Chantal Andrianarivo.

Je remercie également les membres du Département de lutte contre l'effet de serre pour leur accueil, et particulièrement Claire Bergé pour ses encouragements.

Pour la qualité et la sympathie de nos échanges, je veux remercier Marie-Pierre Méganck et Frédéric Schafferer du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Je souhaite remercier Hélène Desbieys pour son appui et sa bonne humeur lorsque nous étions toutes les deux en stage à l'ONERC.

Je remercie évidemment tous mes proches pour leur soutien dans cette belle aventure.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	6
CHAPITRE 1 : COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE, UNE DIMENSION PERTINENTE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?.....	18
CHAPITRE 2 : APPROCHE EMPIRIQUE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE POUR L'ADAPTATION À TRAVERS TROIS ÉTUDES DE CAS.....	30
SECTION 1 : LE BASSIN DE LA MEUSE.....	31
SECTION 2 : LE BASSIN MÉDITERRANÉEN.....	40
SECTION 3 : LES ÎLES DE L'OUEST DE L'OCÉAN INDIEN.....	47
CHAPITRE 3 : ENSEIGNEMENTS POUR ENRICHIR UN PROCESSUS EN DEVENIR.....	53
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	62
BIBLIOGRAPHIE.....	66
ANNEXES	78
Annexe 1 - Présentation des missions de l'ONERC.....	79
Annexe 2 - La démarche d'adaptation de l'Union Européenne.....	81
Annexe 3 - Étude comparée des processus d'adaptation au changement climatique dans les pays de l'espace européen (printemps 2014).....	89
Annexe 4 - Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.....	100
TABLE DES MATIÈRES.....	102

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La Nécessité des Politiques Climatiques

a) L'adaptation au changement climatique : une politique climatique nouvelle.

L'adaptation au regard du changement environnemental n'est rien de nouveau. Les individus et les systèmes socio-écologiques ont toujours répondu aux pressions extérieures. Mais le changement climatique apporte un défi particulier : celui de pouvoir anticiper les phénomènes climatiques. C'est pour cette raison que la compréhension de l'adaptation au changement climatique est un défi critique de notre époque. L'adaptation est ici conçue comme un phénomène dynamique, comme un processus plutôt que comme un statut. En effet, un individu ou une organisation peuvent être bien adaptés à un moment particulier dans l'histoire, mais le dynamisme du changement climatique requiert une adaptation qui puissent co-évoluer avec lui. Le changement climatique n'est plus une menace extérieure, mais un élément intime de l'histoire humaine, à la fois conséquence et moteur des décisions prises en matière de développement par les individus, les organisations et les gouvernements. Ce qui suggère qu'il est nécessaire d'anticiper les impacts du changement climatique¹. Nous devons dès aujourd'hui réfléchir à la manière d'adapter notre société au changement climatique car, malgré les efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, des changements profonds sont désormais inéluctables, du fait de la concentration actuelle de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et de l'inertie du système climatique².

L'adaptation à la variabilité et au changement climatique est définie par le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) comme « l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques »³. En somme,

¹ PELLING, Mark. *Adaptation to climate change : from resilience to transformation*. Londres : Routledge, 2011. 224 p.

² Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. *L'adaptation de la France au changement climatique, rapport annuel au Premier Ministre et au Parlement*, 2011.

³ Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat. *Troisième rapport d'évaluation, rapport du*

l'adaptation a pour but de réduire la vulnérabilité à la variabilité climatique et au changement climatique. La vulnérabilité à la variabilité et au changement climatique est définie par le GIEC comme « le degré auquel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes des changements climatiques ». La vulnérabilité au changement climatique est la rencontre de l'exposition d'un territoire aux impacts du changement climatique et de la sensibilité d'une société telle qu'elle ne peut empêcher ces impacts de créer des dommages sociaux, économiques ou environnementaux. La vulnérabilité au changement climatique est donc à la jonction entre des facteurs naturels et des facteurs anthropiques (économiques, sociaux, culturels, politiques). L'exposition correspond à la nature et au degré auxquels un système est exposé à des variations climatiques significatives sur une certaine durée. Les variations du système climatique se matérialisent par des événements extrêmes tels que des inondations, des tempêtes ainsi que l'évolution des moyennes climatiques. La sensibilité au changement climatique fait référence à la proportion dans laquelle un élément exposé (collectivité, organisation...) au changement climatique est susceptible d'être affecté favorablement ou défavorablement par la manifestation d'un aléa. L'aléa au sens large constitue un phénomène, une manifestation physique ou une activité humaine susceptible d'occasionner des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques voire des pertes en vies humaines ou une dégradation de l'environnement⁴. La vulnérabilité au changement climatique apparaît donc comme le degré par lequel un système risque d'être affecté négativement par les effets des changements climatiques sans pouvoir y faire face. En cas de période de forte chaleur, la vulnérabilité d'un territoire dépend de son degré d'exposition à l'augmentation des températures ; de ses caractéristiques socio-économiques telles que la présence de populations fragiles, les personnes âgées, par exemple, qui vont conditionner sa sensibilité à l'aléa chaleur ; et de sa capacité d'adaptation, c'est-à-dire des systèmes de prévention mis en place et de l'accès aux équipements d'urgence.

Il existe deux types d'adaptation. La première est réactive ou spontanée, il s'agit d'une réaction aux impacts du changement climatique après qu'ils se soient produits. La seconde est anticipative et consiste à agir avant que les évolutions climatiques ne se produisent, afin de réduire les vulnérabilités des territoires. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une adaptation qui résulte de décisions stratégiques délibérées, fondées sur une

Groupe de Travail II : « Impacts, Adaptation et Vulnérabilité », 2001.

⁴ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Diagnostic de vulnérabilité d'un territoire au changement climatique. Éléments méthodologiques tirés de l'expérience internationale, 2012.

perception claire des conditions qui pourront changer.

L'acceptation de la notion d'adaptation s'est déroulée en plusieurs étapes, avec des tensions et demeure encore floue. Elle fut d'abord le fruit d'un consensus scientifique, puis d'un consensus politique. L'adaptation apparaît formellement pour la première fois dans le *Deuxième rapport d'évaluation* du GIEC en 1995. Le rapport conclut en ébauchant la portée du soutien nécessaire pour l'adaptation. Il soutient qu'une adaptation efficace dépend de la disponibilité des ressources financières, du transfert de technologies, des pratiques culturelles, éducatives, managériales, institutionnelles, légales, réglementaires intérieures et internationales. Ensuite l'adaptation entre dans le cadre des négociations internationales sur le climat. Les années 2000 ont vu la montée en puissance de la notion d'adaptation. Progressivement les gouvernements ont accordé plus d'attention à l'anticipation des changements climatiques, face à l'incapacité de la communauté internationale à adopter un accord international suffisamment contraignant pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, alimentant le changement climatique. En 2005, le Programme de travail de Nairobi est adopté pour aider les États parties à la Convention Cadre des Nations Unies pour le changement climatique (CCNUCC), et surtout les pays en développement, à améliorer leur compréhension et leur évaluation des impacts et de leur vulnérabilité au changement climatique ainsi qu'à prendre des décisions avisées sur les actions et mesures concrètes d'adaptation. En 2009, la Conférence des Parties de Copenhague reconnaît la nécessité d'améliorer l'action en matière d'adaptation pour réduire la vulnérabilité et construire une résilience dans les pays en développement et surtout dans les pays les plus vulnérables. Enfin, en 2010, en créant le Fonds Vert pour le Climat, la Conférence des Parties de Cancún offre un véritable cadre pour l'adaptation avec pour objectif de mettre en valeur l'action en matière d'adaptation et un focus spécifique sur les pays en développement, et pour inciter les pays les moins avancés (PMA) à formuler des plans d'adaptation nationaux (PANA).

b) Adaptation et Atténuation : deux politiques pour lutter contre le changement climatique.

Pour limiter les impacts négatifs du changement climatique, on peut soit réduire les émissions de gaz à effet de serre (atténuation), soit s'adapter aux changements du climat

(adaptation). Ces deux types de politiques climatiques n'ont cependant pas été traitées de manière symétrique, l'adaptation au changement climatique ayant été longtemps reléguée au second plan dans le débat sur le changement climatique. Ce déséquilibre traduit à la fois les difficultés que soulève l'adaptation, comme le traitement de l'incertitude sur les impacts futurs du changement climatique, par exemple, et la volonté d'esquiver la discussion sur l'adaptation, perçue par certains acteurs comme une solution inférieure, car n'agissant que sur les conséquences du changement climatique et non sur ses causes, voire comme une solution dangereuse, car risquant de freiner la discussion sur l'atténuation⁵.

De fait, on oppose souvent la gouvernance de l'adaptation à celle de l'atténuation en considérant que l'adaptation, qui tente de réduire les conséquences du changement climatique, est un enjeu de politique publique nationale alors que l'atténuation, qui agit sur les causes du changement climatique, serait le seul enjeu qui ne pourrait se résoudre que dans un cadre de coopération internationale.

A priori, les émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique contribuant au changement climatique étant produites par tous les pays, leur atténuation devrait passer par un effort collectif au niveau mondial. Et, le changement climatique ayant des impacts au niveau local, l'adaptation devrait se résoudre individuellement au niveau national.

En réalité, chercher à réduire sa vulnérabilité individuellement à l'échelle nationale peut conduire à des formes de mal-adaptation sur son territoire comme au-delà des frontières. Pour s'adapter aux effets du changement climatique il peut alors devenir nécessaire de coopérer avec les autres pays.

2. Les barrières à l'adaptation et les risques de mal-adaptation.

S'il est clair qu'il faut commencer dès maintenant à penser à adapter nos sociétés au changement climatique, il n'est pas question d'agir avec précipitation, sinon cela

⁵ HALLEGATTE Stéphane, LECOCQ Franck, DE PERTHUIS Christian. Economie de l'adaptation au changement climatique, rapport du Conseil Economique pour le Développement Durable, 2010.

risquerait d'engendrer de la « mal-adaptation ». Jared Diamond essaye de montrer dans ses travaux que l'adaptation spontanée des sociétés est insuffisante⁶. On ne peut pas se contenter d'une adaptation réactive. Il faut une adaptation préventive et même transformatrice. C'est dans ce sens que Mark Pelling analyse la dimension sociale de l'adaptation au changement climatique⁷. Il tente de nous montrer que jusqu'ici l'adaptation a été pensée comme l'identification de ce qui doit être préservé et ce dont on peut se passer plutôt que comme ce qui peut être réformé et ce que l'on peut gagner grâce à l'adaptation. Il nous prévient contre le fait que les politiques et pratiques de l'adaptation ne se réduisent à la recherche de la préservation d'un noyau économique plutôt que permettant d'encourager la prospérité des développements culturels, sociaux aussi bien qu'économiques. Il s'agit de comprendre l'adaptation comme un acte social et politique, un acte particulièrement contemporain, qui porte en lui la possibilité de donner une nouvelle forme au futur et aux relations de pouvoirs dans la société. Mark Pelling se réfère à Paulo Freire⁸ qui nous met en garde sur le fait que sans une conscience critique, l'adaptation risque de ne se limiter qu'à des efforts qui ne promeuvent que des actions pour survivre mieux avec, qu'à chercher à changer les structures sociales et politiques. Ainsi la forme la plus évidente de mal-adaptation au changement climatique est une adaptation prenant la forme d'une résistance à un nouvel événement qui survient et, par la même, d'une adaptation conservatrice en tant que volonté de retour à un état initial. La tentation de s'adapter à un changement de situation actuel sans penser à l'évolution potentielle de cette situation sur le long terme est si forte et paraît si naturel qu'il convient d'adresser le problème de la mal-adaptation.

La mal-adaptation est définie par le GIEC comme « un changement opéré dans les systèmes naturels ou humains qui font face au changement climatique et qui conduit - de manière non intentionnelle - à augmenter la vulnérabilité au lieu de la réduire »⁹. En ce sens, la mal-adaptation est une adaptation ayant eu l'effet inverse que prévu.

La mal-adaptation peut prendre plusieurs formes. Elle peut résulter d'une utilisation inefficace de ressources comparée à d'autres options d'utilisation possibles. C'est le cas,

⁶ DIAMOND, Jared. Effondrement. Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie, Paris, Gallimard, 2006.

⁷ op. cit. p.1

⁸ FREIRE, Paulo. Education for Critical Consciousness, 1969.

⁹ op. cit. p.1

par exemple, du recours massif à la climatisation individuelle au lieu de l'investissement dans l'isolation. La mal-adaptation peut également se présenter sous la forme d'une réduction de la marge d'adaptation future. Elle peut venir d'une erreur de calibrage, on parle alors de sous-adaptation. Cela se produit dans le cas de la construction d'une digue trop petite par rapport à l'augmentation du niveau de la mer résultant du changement climatique. Et la mal-adaptation est aussi un transfert incontrôlé de vulnérabilité d'un système à un autre, d'une période à une autre, d'un pays à un autre.

Dans le cas de la mise en œuvre d'une coopération transfrontalière pour favoriser l'adaptation au changement climatique, le type de mal-adaptation qui nous intéresse est celui du transfert de vulnérabilité. C'est dans cette perspective que Paul Vergès, président de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC)¹⁰, nous encourage à réfléchir sur l'apport de la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique : « Le transfert de vulnérabilité au-delà des frontières d'un État n'est pas une option acceptable. L'adaptation d'un territoire ne doit pas conduire à fragiliser ses voisins »¹¹. Puisque les frontières naturelles ne correspondent pas aux frontières politiques et que donc les bassins de risques dépassent les frontières tracées par les États, l'adaptation au changement climatique des régions transfrontalières est un enjeu transnational. C'est pourquoi il est nécessaire d'intégrer la dimension transfrontalière dans les projets d'adaptation au changement climatique.

3. La coopération transfrontalière : un type de solution pour éviter la mal-adaptation.

Selon la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), « la coopération transfrontalière correspond aux relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités territoriales et leurs groupements de part et d'autre des frontières. »¹² De plus, le but principal de la coopération transfrontalière est de réduire les effets négatifs des frontières en tant que barrières administratives, légales et physiques, de traiter des problèmes

¹⁰ cf. annexe 1 – Présentation des missions de l'ONERC.

¹¹ Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. Adaptation transfrontalière. La lettre aux élus, 2013.

¹² Mission opérationnelle transfrontalière, Guide de la coopération décentralisée transfrontalière, juillet 2010.

communs et d'exploiter des potentiels inexploités. À travers la gestion conjointe de programmes et de projets, la coopération transfrontalière est en charge d'une large gamme d'enjeux, incluant notamment l'amélioration de la gestion conjointe des ressources naturelles. De fait, si le changement climatique a des impacts sur les ressources naturelles communes aux régions transfrontalières, les mesures d'adaptation qui en découlent doivent également faire l'objet d'une coopération transfrontalière. C'est pourquoi la coopération transfrontalière apparaît comme un levier pour débloquer des situations où des régions transfrontalières ne peuvent pas bien s'adapter en le faisant individuellement puisqu'elles sont interdépendantes les unes des autres.

Dans cette perspective, la coopération transfrontalière peut permettre, aux États qui souhaitent s'adapter, d'éviter le transfert de vulnérabilité au changement climatique, et de se détourner d'une trajectoire menant à la mal-adaptation. Elle peut également contribuer à ce que les pays coopérant se partagent l'effort d'adaptation par la mutualisation des compétences. Et dans le meilleur des cas, la coopération transfrontalière peut être un levier pour que l'adaptation au changement climatique ne soit plus perçue comme une contrainte et qu'elle permette même de récolter des bénéfices qui dépassent le seul fait d'être adapté.

4. Les justifications de la méthode de travail.

De par ma formation pluridisciplinaire en sciences politiques j'ai été amenée à réinvestir des connaissances et à utiliser des cadres de réflexion en provenance de différents enseignements. Ainsi ce mémoire a été réalisé selon une approche croisant la théorie des régimes internationaux, les politiques publiques internationales, le droit international public, la sociologie des organisations internationales, les négociations internationales sur le climat, la protection internationale de l'environnement et la coopération décentralisée des collectivités territoriales.

D'une part, la démarche avec laquelle j'ai abordé ce sujet de mémoire est un travail de recherche sous forme d'analyse, accompli à partir de l'étude de différents articles, rapports et ouvrages en lien avec les thématiques de l'adaptation au changement climatique et de

la coopération transfrontalière.

D'autre part, le stage que j'ai effectué à l'ONERC m'a permis d'avoir accès à la plupart des données clés existantes aujourd'hui sur l'adaptation au changement climatique ; et grâce au suivi de l'équipe de travail dans ses nombreuses et diverses missions, j'ai eu l'opportunité d'observer et de participer à la construction pratique de l'approche nationale de l'adaptation au changement climatique. En effet, pendant toute la durée de mon stage, j'ai pu assister à des séminaires, à des conférences, et à des réunions de travail informelles sur la thématique de l'adaptation.

Par ailleurs, il m'a également été permis de rencontrer la plupart des acteurs clés des politiques d'adaptation. La méthode utilisée pour réaliser ce mémoire est donc d'allier à la fois des enseignements théoriques et empiriques.

En outre, ce mémoire a été l'occasion de mobiliser le travail d'approfondissement spécifique que j'ai effectué dans le cadre de mon stage à l'ONERC, à savoir : l'étude comparative des processus d'adaptation au changement climatique dans les pays européens¹³.

La France étant un des pays les plus en avance dans son processus d'adaptation au changement climatique aujourd'hui et l'ONERC étant le point focal de l'adaptation en France, il a semblé judicieux de prendre pour point de départ l'étude de la coopération en matière d'adaptation aux frontières de la France selon des axes complémentaires. Ceci implique d'explorer à la fois le pourtour métropolitain et les outre-mer afin de restituer au mieux la pluralité des enjeux d'adaptation en fonction de leurs lieux d'émergence. Par ailleurs, de l'analyse des différents processus d'adaptation existant dans l'espace européen, que j'ai menée dans le cadre de mon stage à l'ONERC, ressort une diversité et une richesse de solutions possibles pour s'adapter au changement climatique, qu'il a semblé opportun de mettre à contribution pour délimiter le périmètre géographique de la coopération transfrontalière en matière d'adaptation que je comptais traiter. De surcroît, la pertinence de cette démarche est confortée par la pratique. En effet, la plupart des

¹³ Cf. Annexe 3 - Étude comparée des processus d'adaptation au changement climatique dans les pays de l'espace européen (printemps 2014).

réunions internationales d'échanges formelles et informelles sur l'adaptation auquel l'ONERC participe sont principalement des réunions entre pays européens, et qui plus est transfrontaliers, et semblent cristalliser depuis un certain temps une demande croissante d'aide à l'adaptation par mutualisation des compétences entre pays voisins.

5. Problématique.

L'adaptation au changement climatique est aujourd'hui reconnue comme un enjeu de coopération internationale puisqu'elle vient d'être mise à l'agenda politique de la CCNUCC au même titre que l'atténuation. Cependant et puisque cette reconnaissance est récente, tous les aspects de l'adaptation ne sont pas encore pris en compte. La mutualisation des compétences des acteurs de l'adaptation reste majoritairement affectée à l'aide au développement tandis que la coopération aux frontières des États, comme option pour gérer un risque commun accentué par le changement climatique et les répercussions de ce risque d'un pays voisin à un autre, ne semble pas suffisamment étudiée, en regard de l'importance que ce volet recouvre dans le processus d'adaptation. Cela peut s'expliquer parce que l'adaptation elle-même est encore un concept mal compris et que la plupart des pays ne sont pas suffisamment avancés dans l'élaboration de leur stratégie et de leur plan d'adaptation pour comprendre l'intérêt de la coopération transfrontalière dans le processus d'adaptation. Ceci pose problème puisque, comme nous l'avons vu, la coopération transfrontalière est nécessaire dans certains cas, d'une part pour se prémunir d'un éventuel transfert de vulnérabilités d'un pays à un autre, et d'autre part, pour que les coûts d'adaptation du pays qui choisit de s'adapter ne soient pas plus élevés qu'ils ne le devraient parce que le pays voisin ne le fait pas, et donc pour éviter que l'adaptation de certains pays ne se traduisent par une mal-adaptation dans un ou plusieurs autres pays.

Si la coopération transfrontalière est une des clefs pour améliorer le processus d'adaptation au changement climatique, il s'agit alors de savoir comment développer ce type de coopération et quels sont les obstacles à l'intégration de la coopération transfrontalière dans les processus d'adaptation. En effet, même lorsque des pays réussissent à se mettre d'accord pour se lancer dans un projet de coopération

transfrontalière, ils ne s'y engagent pas forcément pour les mêmes raisons et ne mettent pas en avant les mêmes priorités, cette divergence pouvant alors devenir un obstacle à la coopération. C'est pourquoi nous veillerons à ne pas négliger les intérêts et les attentes des différents acteurs quant à l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière que nous étudierons. Toute la question étant de savoir dans quelle mesure la coopération transfrontalière représente une opportunité pour s'adapter au changement climatique et de comprendre quels sont les moteurs et les freins à cette coopération.

Quel cadre serait alors propice pour que la coopération transfrontalière soit intégrée dans les processus d'adaptation et inversement comment mettre l'adaptation à l'agenda des initiatives de coopération transfrontalière ? Certains projets de coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique fonctionnent bien, et ce, sans avoir eu recours à une convention de coopération, qui n'est pas obligatoire, certes, mais est l'outil de droit commun des collectivités et autorités locales pour les projets de coopération transfrontalière ; tandis que d'autres projets, qui se sont développés sous l'égide d'une convention ont des difficultés à engager des actions. Ceci pose la question de la pertinence des conventions, des traités internationaux et donc des régimes internationaux de coopération pour engendrer ou venir en appui des projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation. En effet, si les orientations stratégiques d'adaptation ont une vocation strictement nationale et que la mise en œuvre des actions d'adaptation s'effectue à l'échelon local, on peut se demander en quoi un régime de coopération international serait un cadre pertinent pour développer des projets d'adaptation au changement climatique.

6. Hypothèses de recherche.

Sur le plan scientifique, le changement climatique est un phénomène mondial qui ne connaît pas de frontières, et ce, même si ses impacts sont et seront différents selon les pays. Par conséquent étudier l'adaptation au changement climatique sous l'angle transfrontalier apparaît approprié. Sur le plan éthique, il apparaît irrecevable de promouvoir des mesures d'adaptation pour protéger un pays des impacts du changement climatique si celles-ci ont des répercussions néfastes sur les pays voisins. Sur le plan

économique, il n'est pas non plus rentable de mettre en œuvre des mesures d'adaptation qui n'auraient aucun effet ou qui auraient des répercussions néfastes dans d'autres pays puisque pour se prémunir de telles conséquences ces pays-là auraient tôt fait de renvoyer à leur tour le problème vers son pays d'origine. À l'inverse, la coopération transfrontalière est un moyen d'éviter des coûts supplémentaires d'adaptation dans le futur qui auraient été générés par une mal-adaptation dans le présent. Sur le plan de l'actualité, l'Union Européenne vient de publier sa stratégie d'adaptation en avril 2013, offrant ainsi un cadre de pensée transnational à l'adaptation dont il semble opportun de se saisir pour faire pencher le débat sur l'adaptation en direction de la coopération transfrontalière¹⁴.

Ce mémoire vise à montrer toute l'importance de la coopération transfrontalière pour améliorer le processus d'adaptation. Si, d'une part, la coopération transfrontalière permet à minima d'éviter le transfert de vulnérabilité au changement climatique, et par là même permet de se détourner d'une trajectoire menant à la mal-adaptation ; elle est, d'autre part, l'opportunité de se partager l'effort d'adaptation et de jouer des compétences de chacun pour s'adapter si bien que certains secteurs pourront en récolter des bénéfices. Pour toutes ces raisons une coopération entre pays transfrontaliers en matière d'adaptation au changement climatique apparaît nécessaire et opportune.

7. Plan du mémoire.

Tout d'abord, ce mémoire va tenter de montrer la pertinence de la coopération transfrontalière dans le processus d'adaptation au changement climatique. Dans le premier chapitre, nous poserons le cadre général de la coopération transfrontalière. Nous étudierons la coopération transfrontalière à travers la théorie des régimes internationaux. Nous montrerons la spécificité de la coopération transfrontalière dans l'espace européen. De plus, nous analyserons la place que peut recouvrir l'adaptation dans les initiatives de coopération transfrontalière.

Dans le second chapitre, nous nous appuierons sur trois études de cas, réalisées au

¹⁴ Étant donné que les mesures d'adaptation au changement climatique sont souvent prises au niveau local, l'idée d'une adaptation transfrontalière ne va pas de soi.

travers d'entretiens semi-directifs auprès de personnes responsables ou impliquées dans des projets de coopération transfrontalière. L'idée étant de confronter nos hypothèses avec des initiatives concrètes en matière de coopération transfrontalière pour l'adaptation. Nous procéderons de manière systématique par un diagnostic et une analyse des projets de coopération transfrontalière dans les régions du bassin de la Meuse, de la mer Méditerranée et de l'ouest de l'océan Indien. Dans ce deuxième chapitre, nous avons choisi des études de cas représentant trois axes possibles et significatifs des formes que peut prendre la coopération transfrontalière pour l'adaptation. Chacun des projets répond à sa manière à une partie des défis de l'adaptation au changement climatique. L'analyse de ces projets portera sur les difficultés et les opportunités, les problèmes potentiellement ainsi que les écueils évités par les acteurs au cours de ces initiatives de coopération transfrontalière pour l'adaptation.

Par ailleurs, le périmètre géographique, les acteurs et les enjeux de ces trois études de cas n'étant pas les mêmes, il s'agira de tirer des enseignements de cette diversité d'options pour enrichir l'adaptation. Dans le troisième chapitre, nous tenterons d'illustrer l'idée que l'adaptation est un processus en devenir, loin d'être achevé et ouvert à l'innovation, en mettant en lumière les différents types d'enseignements dont sont porteuses les trois études de cas. De plus, étant donné la diversité des acteurs et des approches qui façonne la coopération transfrontalière en matière d'adaptation, nous proposerons une gouvernance de l'adaptation transfrontalière sans pilote attitré encourageant la mutualisation des compétences. Enfin, nous montrerons l'inadéquation de la recherche d'un modèle de référence en regard de la singularité des situations d'adaptation et du foisonnement de solutions existantes.

CHAPITRE 1 : COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE, UNE DIMENSION PERTINENTE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

1. Cadre général de la coopération transfrontalière.

Si les notions de coopération transnationale et de coopération transfrontalière sont souvent utilisées de manière interchangeable, la notion retenue pour cette étude est la coopération transfrontalière. C'est la coopération transfrontalière qui nous intéresse car la notion de frontière à dépasser qu'elle recouvre est nécessaire à la compréhension de notre sujet sur l'adaptation au changement climatique.

De plus, il ne peut s'agir de coopération transnationale car, selon la terminologie de l'Union Européenne, le principe de la coopération transnationale est d'organiser des partenariats au sein de grandes régions européennes, concerne des macro-régions et non pas des espaces frontaliers d'étendue limitée.

La définition que nous utiliserons est celle retenue dans le Guide de la coopération décentralisée transfrontalière de la MOT selon laquelle « la coopération transfrontalière correspond aux relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités territoriales et leurs groupements de part et d'autre des frontières. »¹⁵

Nous cherchons à montrer que la coopération transfrontalière est une dimension pertinente pour l'adaptation au changement climatique. L'idée est de partir du principe que l'étendue de territoire qui subit certains effets du changement climatique et qui donc doit être adaptée à celui-ci constitue un bassin de risques qui dépasse les frontières des États. Le bassin de risques étant défini dans le guide général de plan de prévention des risques¹⁶ comme une « entité géographique homogène soumise à un même phénomène

¹⁵ op. cit. p.7

¹⁶ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Plans de prévention des risques naturels (PPR), Guide général, ed. La Documentation française, 1999.

naturel », la coopération transfrontalière semble donc être le moyen de contourner les barrières administratives formées par les frontières étatiques pour adapter ce type de territoire au changement climatique.

Étant donné que l'adaptation au changement climatique implique des actions transversales dans plusieurs domaines d'activités tels que la protection de l'environnement, la gestion de l'eau, la gestion du territoire, la coopération transfrontalière pour l'adaptation des bassins de risques au changement climatique peut prendre la forme ou avoir un impact sur la gestion intégrée des ressources en eau des bassins transfrontaliers. En protégeant les ressources en eau d'un bassin transfrontalier, la coopération transfrontalière permet de ce fait d'assurer la paix, la subsistance des populations qui y vivent, de contribuer à la sécurité régionale et au développement économique.

Dans cette perspective la coopération transfrontalière apparaît comme une opportunité pour permettre aux bassins transfrontaliers d'être gérés de la même façon que les bassins nationaux. Et ce d'autant plus que comme le rappelle le Conseil Mondial de l'eau il n'existe aucune autorité internationale ou système judiciaire reconnu, pour arbitrer les litiges dans le secteur des hydro-systèmes transfrontaliers.¹⁷

La coopération transfrontalière est, en tout cas, de plus en plus perçue comme la conséquence logique d'une perspective intégrée de la gestion des fleuves majeurs d'Europe. Cette tendance vers la coopération entre les États membres de l'Union européenne est renforcée par les directives européennes dans le domaine de l'eau, notamment la directive-cadre sur l'eau et la directive européenne sur les risques d'inondation. La directive-cadre sur l'eau, adoptée le 23 octobre 2000 par le Parlement européen, entrée en vigueur le 22 décembre de la même année, entend impulser une politique de l'eau plus cohérente, en posant le cadre européen d'une gestion et d'une protection des eaux par district hydrographique. La directive européenne relative à la gestion des inondations, entrée en vigueur le 26 novembre 2007, demande aux États membres d'identifier et de cartographier les bassins hydrographiques et les zones côtières à risque et d'établir des plans de gestion. Entre la première et la deuxième directive une évolution se dessine en faveur de la prise en compte du changement climatique dans la

¹⁷ Conseil mondial de l'eau. Bassins transfrontaliers. World Water Action, 2003, chap.3.

gestion intégrée des bassins hydrographiques et donc potentiellement des bassins hydrographiques transfrontaliers.

L'intérêt d'étudier l'adaptation au changement climatique à travers la coopération transfrontalière et non pas à travers une autre forme de coopération est, d'une part, que les entités territoriales frontalières semblent posséder un meilleur degré d'adaptation aux processus de changement en cours puisqu'elles montrent une tendance à coexister et interagir avec d'autres catégories et organisations d'acteurs internationales. En effet, la coopération transfrontalière se présente comme une dynamique multi-niveaux où différents systèmes légaux se rencontrent : le droit international, le droit européen et les lois nationales.

Dans cette perspective, la coopération transfrontalière pourrait être un instrument potentiel du processus de « mainstreaming » de l'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire d'intégration de cette notion dans toutes les politiques publiques déjà existantes et à tous les niveaux de gouvernance.

L'intérêt d'avoir recours à la coopération transfrontalière pour porter des projets d'adaptation au changement climatique est, d'autre part, si l'on s'appuie sur l'analyse du droit transnational que fait Anna Margherita Russo dans *Perspectives on Federalism*¹⁸, publié en 2012, que cette forme de coopération porte en elle des sources de législations en meilleure adéquation avec l'évolution des besoins légaux actuels et futurs par rapport à la coopération étatique traditionnelle. En effet, le phénomène de globalisation a apporté la crise de l'État. La crise de l'État a produit la fin du monopole d'État sur les sources légales applicables sur son propre territoire. Ce phénomène a deux effets, d'une part, le droit national ne peut pas, complètement en tout cas, couvrir la régulation des activités sur le territoire étatique ; et d'autre part, il met en lumière l'importance de nouveaux phénomènes légaux impliquant différentes organisations et institutions. La coopération transfrontalière se présenterait donc comme une alternative à la coopération bilatérale d'État à État qui relève plus d'une approche « top-down », c'est-à-dire du haut vers le bas de la hiérarchie administrative. En effet, la coopération transfrontalière relève plutôt d'initiatives locales, sont souvent le fait des collectivités territoriales, et témoigne donc d'une approche

¹⁸ RUSSO, Anna Margherita, Globalization and Cross-border Cooperation in EU Law: A Transnational Research Agenda. *Perspectives on Federalism*, 2012, vol. 4, n°3.

« bottom-up », c'est-à-dire du bas vers le haut de la hiérarchie administrative.

En ce sens, il serait intéressant de considérer la coopération transfrontalière comme une arène de coopération potentielle pour palier le vide législatif entre les actions et mesures d'adaptation au changement climatique au niveau national et local orientées par les stratégies et plans nationaux d'adaptation et les actions et mesures d'adaptation au changement climatique telles qu'elles sont prévues par le régime international de coopération de la CCNUCC.

2. La coopération transfrontalière analysée à travers la théorie des régimes internationaux.

Afin d'obtenir une analyse intégrée de la coopération transfrontalière, il s'agit d'en comprendre l'ensemble des motivations, des résultats attendus et les moyens mis en œuvre par les acteurs impliqués dans ces projets de coopération. La théorie des régimes internationaux nous apporte à cet égard un panel d'angles d'analyse suffisant pour avoir une vision englobante des dynamiques qui sous-tendent la coopération transfrontalière.

On peut catégoriser les courants au sein de la théorie des régimes de différentes façons. Pour notre analyse nous retiendrons qu'il existe trois courants principaux : le courant réaliste, le courant libéral et le courant constructiviste. Au fondement de ces trois courants, on retrouve la même notion de régime international, définie par Stephen Krasner comme « un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales. Les principes sont les croyances dans les faits et les causes. Les normes sont des critères de comportements définis en termes de droits et d'obligations. Les règles sont des prescriptions spécifiques à partir desquelles on prend action. Les procédures de prise de décision sont les pratiques acceptées afin de créer et de mettre en œuvre un choix collectif. »¹⁹ La notion de régime international fait donc référence à une forme de coopération semi-institutionnelle.

¹⁹ KRASNER, Stephen. *International Regimes*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 1983. 384 p.

Le courant réaliste, tient que la présence d'une « puissance hégémonique »²⁰ est nécessaire à la formation et à la persistance d'un régime. Charles Kindleberger a introduit le terme d'hégémonie dans le champ des relations internationales et dans le champ de l'économie politique à travers sa théorie de la stabilité hégémonique. Dans *The World in Depression: 1929–1939*, publié en 1973, il montre que l'hégémonie relève de la capacité, pour la puissance dirigeante d'une période spécifique, de fournir les biens publics fondamentaux au niveau économique international. Il cite en particulier le libre-échange et un système monétaire international stable comme deux biens publics particulièrement précieux à l'échelle internationale. Il considère que le leader, tout en se montrant bienveillant, est aussi le seul à disposer de la puissance nécessaire pour assumer les coûts de fourniture de tels biens, mobiliser ses partenaires et leur imposer le respect des règles. Selon la théorie de la stabilité, la concentration de puissance en un État dominant facilite le développement des régimes forts alors que la fragmentation de puissance est associée à l'effondrement des régimes. Les auteurs du courant réaliste considèrent l'État comme l'unique acteur significatif détenant la légitimité politique. Le courant réaliste part du principe que l'état normal des relations étatiques est un état d'anarchie voire de guerre permanent, pense la politique extérieure des États comme une politique de puissance dans une quête de sécurité et perçoit les États comme des acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leur intérêt national. Dans le courant réaliste, la coopération prend la forme d'un marchandage dont la négociation est l'outil. Dans cette perspective, la coopération transfrontalière est définie comme le résultat de la distribution ou de la redistribution des intérêts et des ressources de chaque côté de la frontière. La coopération transfrontalière est donc dépendante de la complémentarité des ressources, des possibles échanges et compromis au sein du domaine de politique publique pertinent²¹. De ce point de vue, une coopération transfrontalière pour le développement de projets d'adaptation au changement climatique peut voir le jour si l'interdépendance des États riverains dans la gestion intégrée des bassins de risques transfrontaliers surpasse leur capacité à résoudre le problème individuellement.

Pour le courant libéral, la présence d'une puissance hégémonique n'est pas nécessaire à la persistance d'un régime car les États et les autres acteurs peuvent s'organiser afin de

²⁰ KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression: 1929–1939*. University of California Press, 1973.

²¹ WIERING Mark, VERWIJMEREN Joris, LULOFS Kris, FELD Christian. *Experiences in Regional Cross Border Co-operation in River Management. Comparing Three Cases at the Dutch-German Border*. Water Resources Management, 2010, vol. 24, n°11.

créer un régime. Selon l'approche libérale, un régime est une autorégulation internationale dans laquelle des États et d'autres acteurs internationaux coopèrent afin de maximiser leurs gains ou minimiser leurs pertes. Le courant libéral part du principe que les États sont soumis à des interdépendances complexes qui les poussent quasi inévitablement à coopérer. Puisque les États sont poussés à coopérer, il s'agit de pouvoir prévoir le comportement des autres États et c'est le rôle des institutions internationales, des régimes internationaux. En effet, selon Keohane, l'un des fondateurs de la théorie des régimes avec Krasner, les régimes internationaux « facilitent la coopération en réduisant l'incertitude »²². Les régimes ont l'avantage de donner une structure relativement stable aux échanges internationaux dans un secteur donné, de permettre aux acteurs de prévoir leurs comportements respectifs et d'accroître leur information mutuelle. Pour le courant libéral, la coopération transfrontalière est plus facilement établie quand elle se développe au sein d'un régime international de coopération²³. En effet, les régimes internationaux serviraient à produire des normes et des valeurs communes et à encourager l'agrégation et l'intégration des intérêts des États riverains impliqués. Dans cette perspective, le développement de projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique serait favorisé par la mise en place d'un régime international de coopération spécifique à l'adaptation au changement climatique.

Le courant constructiviste, quant à lui, souligne l'impact des idées. Au lieu de prendre l'État pour une donnée et de supposer qu'il cherche tout simplement à survivre, les constructivistes considèrent les intérêts et les identités comme des produits extrêmement malléables de processus historiques spécifiques. Ils accordent une grande attention aux discours prédominants au sein des sociétés parce que le discours reflète et façonne les croyances et les intérêts, et établit les normes du comportement accepté. Les normes qui prévalent à la coopération ne viennent pas seulement des États mais peuvent aussi être produites par des réseaux de professionnels dotés d'une expertise scientifique dans des secteurs particuliers de politique publique internationale appelées communautés épistémiques transnationales. Selon l'approche foucauldienne de la théorie des régimes, proche du constructivisme, de Stéphane Labranche, la persistance d'un régime dépend de la croyance en sa légitimité par les acteurs. Son hypothèse est que la persistance dans le temps d'un régime « dépend non pas de la capacité d'une puissance hégémonique à

²² KEOHANE, Robert. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

²³ op. cit. p.19

imposer des règles mais bien plutôt de l'internalisation, par ces acteurs, des valeurs et principes qui sous-tendent ces règles », et « permettrait d'expliquer pourquoi et comment un régime continue d'exister même lorsque la puissance hégémonique disparaît, qu'elle change, ou qu'un régime puisse apparaître à partir d'efforts d'acteurs non hégémoniques. »²⁴ Dans la théorie constructiviste, la croyance des acteurs impliqués dans le projet de coopération transfrontalière joue un rôle dans l'orientation de la prise de décision. En effet, l'étude de la coopération pour la lutte contre la pollution environnementale de la mer Méditerranée et la formation du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) de Haas²⁵ a montré que la distribution de la puissance entre les pays ou l'influence du pays présumé le plus fort de la région, dans ce cas la France, ne pouvait pas expliquer le développement d'une coopération. La coopération dans la région a été dû au fait que la communauté épistémique transnationale de Méditerranée partageait un savoir commun sur la pollution environnementale, des croyances et des objectifs communs qui ont été institutionnalisés dans des nouvelles institutions gouvernementales et intergouvernementales et qui ont pénétré la prise de décision de cette façon. Dans cette perspective, le développement de projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique dépendrait du degré de connaissance des acteurs locaux sur l'adaptation au changement climatique et de leur capacité à diffuser un discours de sensibilisation aux enjeux de l'adaptation au changement climatique de telle sorte qu'il soit institutionnalisé et intégré dans les politiques publiques déjà existantes.

3. Cadre juridique de la coopération transfrontalière dans l'espace européen.

Nous faisons le choix d'étudier la coopération transfrontalière dans l'espace européen car, d'une part, si la coopération transfrontalière n'est pas restreinte à l'Union européenne, c'est dans cette enceinte de coopération que la coopération transfrontalière a été développée à son maximum. D'autre part, nous avons choisi d'étudier l'apport de la coopération transfrontalière à l'adaptation au changement climatique dans l'optique d'améliorer le processus d'adaptation français porté par l'ONERC. C'est pourquoi le cadre

²⁴ LABRANCHE, Stéphane. La transformation des normes de participation et de durabilité en valeurs ? Réflexions pour la théorie des régimes. *Études Internationales*, 2003, vol. 34, n°4, pp.611-629.

²⁵ HAAS, Peter M. *Saving the Mediterranean : the politics of international environmental co-operation*. New York : Columbia University Press, 1990, op. cit. p.19

de coopération transfrontalière étudié est européen.

Les premières formes de la coopération transfrontalière, qui n'ont été reconnues juridiquement qu'en 1980 au moyen d'une convention du Conseil de l'Europe, apparaissent dans l'immédiat après-guerre. Le rapprochement des collectivités territoriales a été favorisé par le développement des échanges économiques, culturels ou sociaux entre les États européens.

Le 21 mai 1980, des États membres du Conseil de l'Europe signent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales, dite Convention de Madrid. Les parties contractantes s'engagent à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière. Elle est considérée comme l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe.

La Convention a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière, dans les limites de leurs compétences. De tels accords peuvent s'étendre, entre autres, au développement régional, à la protection de l'environnement, à l'aménagement des infrastructures et des services publics, etc.

Pour tenir compte de la variété des systèmes juridiques et constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe, la Convention offre toute une gamme d'accords modèles permettant aux collectivités locales et régionales ainsi qu'aux États de placer la coopération transfrontalière dans le cadre qui leur convient le mieux.

En 1990, la Commission européenne met sur pied la première génération de programmes Interreg de coopération transfrontalière. Interreg est un programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement. Il est financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) à hauteur de 7,75 milliards d'euros. L'actuel programme se dénomme Interreg IV, il couvre la période 2007-2013. La coopération transfrontalière, c'est-à-dire, le développement régional intégré entre régions transfrontalières est l'une des trois composantes du programme Interreg.

Les financements Interreg permettent le développement de la coopération transfrontalière, mais arrivent aussi souvent sur un terrain où la collaboration locale existait déjà depuis longtemps. L'initiative Interreg a été mise en œuvre pour désenclaver les régions frontalières. La Commission européenne stipule en effet que les régions frontalières sont pénalisées par un double isolement : isolement par rapport aux régions frontalières limitrophes, et isolement par rapport à leur propre espace national dont elles sont une périphérie.

Dans l'objectif thématique n°3 « coopération territoriale européenne » de la période de programmation 2007-2013, l'aide consacrée à la coopération transfrontalière se concentre selon les termes du règlement FEDER sur « le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable ».

La coopération transfrontalière a vu un élargissement des zones de coopération par rapport à l'ancien Interreg III, en particulier en ce qui concerne la coopération maritime, du fait de l'application de la règle des 150 km. Cet élargissement touche notamment les territoires riverains de la Manche ainsi que l'outre-mer pour la coopération transfrontalière de la France.

La coopération transfrontalière ne constitue en aucun cas une compétence supplémentaire pour les collectivités territoriales. Ces dernières ne peuvent coopérer que dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par leurs législations nationales. Elles sont par ailleurs obligées de respecter les engagements internationaux pris par leurs États nationaux respectifs. La coopération transfrontalière représente en revanche pour les collectivités une opportunité supplémentaire d'utiliser leurs compétences.

Pour coopérer au travers des frontières, les collectivités locales et leurs groupements peuvent s'appuyer sur différentes bases juridiques nationales, européennes et internationales, qui définissent autant d'outils de coopération. Dans de nombreux États, les collectivités territoriales peuvent signer des conventions de coopération ou créer des organismes de coopération, parfois dotés de la personnalité juridique. Ces organismes, décrits dans le chapitre suivant, peuvent notamment découler des accords signés dans le

cadre du Conseil de l'Europe ou du droit de l'Union européenne.

Chaque projet transfrontalier s'inscrit dans un cadre juridique et opérationnel qui lui est propre, en fonction de la nature des partenaires concernés de part et d'autre de la frontière, de la thématique concernée et du type d'action envisagé.

Selon la typologie établie par la MOT²⁶, les collectivités locales peuvent avoir recours à deux types de projets opérationnels : les projets transfrontaliers immatériels et les projets transfrontaliers d'investissement. Les projets transfrontaliers immatériels correspondent à des projets de coopération transfrontalière sans réalisation d'investissements publics, soit tout projet transfrontalier qui ne s'appuie pas sur des investissements matériels des partenaires. Il s'agit par exemple de la gestion d'un institut de formation transfrontalier. Un projet transfrontalier d'investissement peut, quant à lui, prendre la forme d'un équipement transfrontalier en matière de traitement de l'eau, par exemple.

4. Quelle place pour l'adaptation dans les initiatives de coopération transfrontalière ?

Au-delà d'un traitement national et local, les actions transfrontalières dans le domaine du changement climatique ont une vraie valeur ajoutée car les effets du changement climatique ne connaissent pas de frontière. Il est essentiel d'apporter une réponse transfrontalière à ces défis, dès lors que les enjeux dépassent les frontières et dans la mesure où la situation d'un pays peut affecter celle de ses voisins. Ainsi, les territoires transfrontaliers pourraient devenir des espaces de gestion commune et de mutualisation de moyens dans le domaine de l'adaptation au changement climatique.

Le livre blanc intitulé « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen »²⁷, qui établit le cadre défini par l'Union européenne en matière d'adaptation aux changements climatiques, et la stratégie européenne d'adaptation publiée en avril 2013 fournissent un premier cadre juridique sur lequel la coopération transfrontalière pour

²⁶ op. cit. p.7

²⁷ cf. Annexe 2 – La démarche d'adaptation de l'Union Européenne.

l'adaptation au changement climatique peut s'appuyer.

Pour la période 2014-2020, les programmes financés par les fonds européens, et notamment ceux de coopération territoriale, peuvent soutenir des actions dans ce domaine en vertu de l'objectif thématique n°5 « Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques, ainsi que la prévention et la gestion des risques ».

L'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques sont parmi les priorités des politiques européennes, au titre du pilier « croissance durable » de la Stratégie Europe 2020, dont l'un des cinq objectifs est relatif au changement climatique et aux énergies durables.

Au-delà des projets de coopération sectoriels, l'adaptation au changement climatique nécessite une approche globale à l'échelle des territoires, que ce soit pour maîtriser la mobilité par des politiques coordonnées d'urbanisme et de transports ou pour concilier le développement économique avec la préservation de l'environnement, par exemple.

Etant donnée que l'adaptation au changement climatique ne constitue pas une politique publique spécifique en soi et qu'elle a vocation à s'intégrer dans les politiques publiques régissant des domaines d'activités déjà en place, la coopération transfrontalière dans ce domaine nécessitera d'établir des synergies entre les actions en faveur de l'adaptation au changement climatique et de la gestion des risques avec celles développées dans le domaine de la protection de l'environnement, de l'innovation, de l'énergie, du développement économique, et des transports, autres objectifs de coopération territoriale pour la période 2014-2020.

Toutefois, même si la coopération transfrontalière apparaît comme une opportunité pour l'adaptation au changement climatique, elle n'en est pas moins au départ un facteur de complexité et de coûts supplémentaires pour les collectivités territoriales. En effet, le manque ou l'hétérogénéité des données statistiques, l'absence d'études transfrontalières ; la méconnaissance des acteurs, des législations et des modes de gestion de part et d'autre de la frontière ; la disparité des compétences ; l'absence de référentiels, de mécanismes de concertation et d'outils de gestion collective ; le manque de participation de la population ; et l'intérêt très variable des élus pour l'adaptation au changement

climatique peuvent entraver la coopération transfrontalière dans ce domaine.

Cependant, Aurélia Aebischer et Stéphane La Branche ont montré dans leurs travaux sur la coopération transfrontalière autour du lac Léman que les grandes différences entre les systèmes politiques français et suisse n'ont pas empêché la mise en place d'un régime de coopération et le manque d'harmonisation n'a pas constitué un obstacle à la coopération transfrontalière²⁸. De la même manière, il est permis de penser que, pour les trois études de cas retenues dans ce mémoire, les différences politiques ne seront pas un obstacle à la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique.

La coopération transfrontalière pour l'adaptation aux changements climatiques nécessite, comme le recommande la MOT, « la pleine association des citoyens, qui doivent être sensibilisés, informés, voire formés, et associés à la gestion de l'espace commun, de ses coûts et de ses bénéfices, directement et au travers de l'action conjointe de leurs élus. »²⁹

De nombreux types d'action sont a priori mobilisables pour développer des projets de coopération transfrontalière tournés vers l'adaptation au changement climatique. On pourrait envisager par exemple de se fixer des stratégies et des plans d'adaptation aux changements climatiques au niveau transfrontalier, de créer des bases de connaissance et de renforcer les capacités d'observation des données climatiques à l'échelle des bassins transfrontaliers, de développer des mécanismes pour l'échange d'informations de part et d'autre de la frontière touchant à l'adaptation au changement climatique ou à la gestion des risques et de réinvestir les outils et systèmes de gestion des situations de catastrophe pour l'adaptation au changement climatique comme les systèmes de détection et d'alerte précoces, la cartographie et l'évaluation des risques. Nous verrons dans la partie suivante quels types d'action les acteurs des différents projets de coopération transfrontalière ont *effectivement* utilisés pour promouvoir l'adaptation au changement climatique.

²⁸ AEBISCHER Aurélia, LABRANCHE Stéphane. Les espaces tiers dans les régimes internationaux. Le cas du Lac Léman. *Études Internationales*, 2007 vol 38, n°2.

²⁹ Site web de la Mission opérationnelle transfrontalière, thème «Changement climatique, gestion et prévention des risques» : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/changement-climatique-gestion-et-prevention-des-risques/changement-climatique-risques-2/>

CHAPITRE 2 : APPROCHE EMPIRIQUE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE POUR L'ADAPTATION À TRAVERS TROIS ÉTUDES DE CAS.

À partir de références bibliographiques et d'entretiens téléphoniques avec les personnes directement en charge ou impliquées dans les projets de coopération transfrontalière qui ont promu l'adaptation au changement climatique dans le bassin de la Meuse, autour de la mer Méditerranée et dans l'ouest de l'Océan Indien, j'entends dresser, pour chacune des sections correspondantes, un diagnostic et une analyse de facteurs favorisant ou entravant la coopération transfrontalière en matière d'adaptation au changement climatique. Le diagnostic de la première partie exposera la vulnérabilité au changement climatique des différents pays impliqués dans les projets de coopération transfrontalière. Pour ce faire, je compte m'appuyer sur la définition de diagnostic de vulnérabilité au changement climatique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). L'Ademe définit le diagnostic de vulnérabilité comme ce qui « permet d'identifier et de distinguer les signes observables d'une défaillance et d'un problème ou sa cause et origine » et le diagnostic de vulnérabilité au changement climatique comme ce qui par permet, à la fois « d'évaluer qualitativement la vulnérabilité d'une organisation, d'une structure ou d'un territoire aux risques liés au changement climatique en étudiant notamment son exposition et sa sensibilité » et « de hiérarchiser ce niveau de vulnérabilité liés au différents impacts, par rapport à l'ampleur des conséquences et à la probabilité d'occurrence de ses impacts. »³⁰

L'analyse de facteurs favorisant ou entravant la coopération transfrontalière en matière d'adaptation au changement climatique de la seconde partie se concentrera sur les opportunités et les barrières à la coopération transfrontalière en matière d'adaptation au changement climatique ainsi que les réussites issues des projets de coopération transfrontalière qui ont promu l'adaptation au changement climatique et relèvera les pistes d'amélioration possibles pour ces projets.

³⁰ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. *Diagnostic de vulnérabilité d'un territoire au changement climatique. Éléments méthodologiques tirés de l'expérience internationale*, 2012.

Section 1 : Le bassin de la Meuse

1. Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.

a) Le constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.

La Meuse est un fleuve navigable transnational d'Europe du Nord-Ouest long de 950 km et représente une zone densément peuplée d'environ 9 millions d'habitants. Le bassin hydrologique ou bassin versant de la Meuse a une superficie de 36 000 km², dont un tiers en Région wallonne, et s'étend sur cinq États : la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas. Son débit varie considérablement selon les saisons : 3100 m³/s en hiver à la frontière Pays-Bas/Wallonie, seulement 10-40 m³/s l'été. Principalement alimenté par les pluies, il n'a pas de glacier et peu de nappes phréatiques pour amortir les écarts de précipitations. Un lien direct existe donc entre l'évolution des précipitations et les variations de débits maximaux et minimaux. De nombreux enjeux sont menacés dont des infrastructures et industries majeures, d'incalculables héritages historiques et écologiques. Les berges du fleuve Meuse constituent un secteur vulnérable aux inondations, avec des enjeux importants en termes de population et d'industries installées dans ce bassin versant.

La Meuse n'est pas toujours perçue de la même façon par les pays riverains. Abusivement, la Meuse est souvent considérée comme une rivière affluente du Rhin et non un fleuve en lui-même. En particulier, elle ne fait pas partie des grands fleuves français enseignés à l'école primaire en France peut-être car elle n'y fait que la moitié de son parcours total. Par contre, en Belgique et aux Pays-Bas, elle est considérée comme un fleuve important car elle sert au transport de marchandises et a façonné l'histoire et la géographie de ces pays.

Si la Meuse n'a pas la même importance pour tous les pays c'est sans doute parce qu'elle

ne les traverse pas tous de la même façon. La perception du fleuve n'est pas la même que l'on se situe en amont ou en aval du fleuve, selon la distance parcourus dans un pays et selon la nature des zones traversées. La Meuse prend sa source en France, puis traverse la Belgique, pour arriver à son embouchure aux Pays-Bas, et enfin se jeter dans la mer du Nord. Parallèlement, les affluents de la Meuse traverse l'Allemagne et le Luxembourg. La Belgique est donc le pays le plus traversé par le fleuve Meuse qui y assure de nombreuses fonctions. Il traverse la région naturelle de l'Ardenne, l'ancien bassin houiller wallon dans la province de Liège, puis il contribue au refroidissement de la centrale nucléaire de Tihange, ensuite il longe les installations sidérurgiques de Seraing, un peu avant Herstal, ses eaux sont utilisées pour alimenter le Canal Albert, et de Namur à Visé, il sert à la production d'électricité avec six centrales hydroélectriques. Le fleuve semble également jouer un rôle dans la richesse du milieu naturel de la partie néerlandaise puisqu'elle contient quarante-trois zones classées Natura 2000, une zone pour les eaux conchylicoles, cent trente-quatre lieux de baignades, cinq plans d'eau de surface, et trois masses d'eau souterraines qui sont destinées à l'alimentation en eau potable.

b) Une coopération transfrontalière de longue date.

Cependant, malgré les divergences de perception, la coopération transfrontalière existe depuis longtemps entre les États du bassin de la Meuse. La coopération transfrontalière dans le bassin de la Meuse existe depuis 1994 avec la signature à Charleville-Mézières de l'Accord concernant la protection de la Meuse. Depuis 1995, la Région flamande et les Pays-Bas coopèrent pour réguler la distribution de l'eau durant les périodes d'étiages. Depuis 1998, les pays du bassin de la Meuse se sont engagés avec un Plan d'Action Inondations Meuse. L'Accord international sur la Meuse, dit « Accord de Gand » a été signé en 2002 par la Belgique, la France, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2006. L'objectif de l'accord est d'arriver à une gestion durable et globale de l'eau du district hydrographique de la Meuse. Cet accord est fondamental pour la prise en compte de l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière puisqu'il crée la Commission Internationale de la Meuse (CIM), à l'origine du lancement du projet AMICE. Le projet AMICE a en effet été initié à partir des résultats des études réalisées sur les changements climatiques futurs et

synthétisées dans « Les conséquences du changement climatique sur les débits du fleuve Meuse », sous l'impulsion de la Commission Internationale de la Meuse en 2005. Les résultats de ces études ont montré que d'ici à 2050 ou 2100, le bassin versant risque de subir fortement les effets du changement climatique. Il y aurait une augmentation de la fréquence des inondations en hiver, une augmentation des étiages, plus probablement dus à une hausse de la demande en eau qu'à une hausse des températures, avec notamment une diminution globale des précipitations saisonnières pouvant aller jusqu'à -39% en été pour la période 2071-2100. Les résultats de cette étude ont également mis en avant le besoin de s'accorder sur les scénarios et d'examiner conjointement les effets d'une meilleure coordination des politiques de gestion de l'eau pour la régulation et la gestion des crues et pour anticiper les potentiels conflits d'usage de l'eau en période d'étiage, par exemple. À partir de ces résultats, les partenaires d'AMICE ont souhaité s'engager dans un projet de coopération transfrontalière devant conduire à une stratégie d'adaptation, via les scénarios de changement climatique et de débits établis pour le bassin versant.

c) Le projet AMICE.

AMICE constitue le sigle pour « Adaptation of the Meuse to the Impacts of Climate Evolutions ».

Le point de départ de la réflexion qui a abouti au lancement du projet AMICE a été la prise de conscience du décalage entre l'existence de stratégies d'adaptation au niveau national et l'absence de concertation au niveau transnational sur la question. Les partenaires d'AMICE se sont lancés dans ce projet plutôt dans l'optique d'apporter des solutions que d'éviter le transfert de vulnérabilités d'un pays à un autre³¹. L'adaptation au changement climatique est rapidement apparu comme l'enjeu le plus important à traiter pour les partenaires.

Le projet AMICE a été lancé à l'initiative de l'Établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), le 5 décembre 2008 pour une période de mise en

³¹ Entretien avec Maité Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

œuvre de trois ans de 2009 à 2012.

Il a été financé par le programme INTERREG IV B Europe du Nord-Ouest, son budget total s'élevait à 8,9 millions d'euros (2,8 millions d'euros de la part du FEDER et 6,1 millions d'euros de la part des autorités locales, régionales et nationales, des agences et associations de l'eau).

Le projet compte dix-sept partenaires dont trois français, huit belges, trois allemands, trois néerlandais.

Le défi principal auquel le projet a souhaité répondre était de savoir comment concevoir de nouvelles structures de gestion de l'eau capables de traiter des inondations, de la sécheresse et de l'augmentation de la demande en eau, de manière intégrée.

Les objectifs visés ont été de définir une stratégie d'adaptation commune aux impacts du changement climatique sur les inondations et la sécheresse, reconnue à l'échelle du bassin fluvial international de la Meuse; de mettre en place un dispositif de mesures bénéfiques et transférables à l'ensemble du bassin de la Meuse; de renforcer et élargir le partenariat des acteurs dans le bassin international de la Meuse ; et d'impliquer la population et les autorités publiques à travers une meilleure connaissance des enjeux et le développement d'un sentiment d'appartenance au bassin de la Meuse et d'une prise de conscience des risques d'inondations et de sécheresse.

Les moyens déployés pour atteindre ces objectifs ont été de réunir les partenaires du projet autour de cinq modules thématiques de travail; de réaliser une étude du comportement hydrologique actuel et futur du bassin, et de déterminer les caractéristiques prévues des inondations, ainsi que les mesures de gestion des eaux de crue qui doivent être prises; de définir des scénarios, partagés à l'échelle du bassin international, en lien avec le changement climatique; de réaliser la première simulation hydraulique du fleuve et des cartes de risques associées; et d'identifier des points chauds, c'est-à-dire des secteurs et des usages de l'eau menacés par les futures inondations et périodes de sécheresse.

2. Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.

a) Opportunités.

Le contexte de coopération a été un élément favorable pour le lancement du projet et qui a par là-même contribué à la prise en compte de l'adaptation dans la région. Le bassin versant de la Meuse était déjà perçu par les partenaires d'AMICE comme un bassin international au moment de la construction du projet, du fait d'une coopération de longues dates entre les différentes agences de l'eau.

La perception de la coopération transfrontalière dans la région est un autre élément qui a facilité le lancement du projet et son bon fonctionnement. La coopération transfrontalière apparaît dès le début du projet comme évidente : les partenaires d'AMICE issus de tous les pays partagent une vision de la Meuse comme un bien commun et une passion commune. La plupart d'entre eux sont même nés dans une ville au bord de la Meuse expliquant sans doute cet attachement profond au fleuve.

Le choix des acteurs a été également crucial dans le bon déroulement du projet. Si le projet a aussi bien fonctionné c'est en effet en partie parce que les partenaires d'AMICE possédaient une expérience de terrain et une bonne connaissance du bassin versant de la Meuse³².

L'organisation des réunions de travail telles qu'elle s'est déroulée durant le projet a été une opportunité pour faciliter la prise en compte de l'adaptation au changement climatique. En effet, la volonté de décloisonnement entre les groupes de travail thématiques (au moins un partenaire de chaque pays par groupe de travail) a sans doute créé un cadre favorable aux échanges.

Le projet a bénéficié d'un cadre intellectuel et politique favorable à la prise en compte de l'adaptation au changement climatique³³. En effet, la publication de projections

³² Entretien avec Maïté Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

³³ Entretien avec Maïté Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

régionalisées et du *Quatrième rapport d'évaluation* du GIEC en 2007, offrant un meilleur accès aux données climatiques ainsi que la médiatisation internationale qui s'est portée sur le changement climatique et la reconnaissance de l'adaptation à la conférence de Copenhague en 2009 ont coïncidé avec le début de la période de mise en œuvre du projet.

Le Programme INTERREG IV B de l'Union Européenne est apparu comme une opportunité de financement du projet AMICE. C'est ainsi qu'un programme de financement destiné à la coopération transfrontalière permet de promouvoir un projet d'adaptation au changement climatique.

D'autre part, l'existence d'un cadre institutionnel de protection de la Meuse à travers la Commission internationale de la Meuse semble une opportunité pour ancrer le projet de coopération transfrontalière sur l'adaptation dans la durée.

b) Lacunes et barrières.

Des problèmes administratifs ont ralenti la collecte des données et les projections climatiques étaient encore difficiles d'accès (en dehors de la communauté du climat) au moment du lancement du projet³⁴. En effet, le portail *DRIAS les futurs du climat* qui fournit des services climatiques n'existait pas encore.

L'intégration de scénarios climatiques dans les paramètres de mise en œuvre des projets ne faisait pas partie de la pratique des gestionnaires de l'eau et donc il s'agissait d'une technique non maîtrisée.

Il s'est avéré difficile d'accorder les projections nationales pour disposer de données à l'échelle du bassin versant, notamment du fait de certaines incompatibilités techniques. Une construction collective s'appuyant sur des contributions de tous a été nécessaire car les projections climatiques au niveau de chaque partenaire ne permettaient pas de

³⁴ Entretien avec Maité Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

répondre au besoin.

D'autre part, le projet a manqué de moyens humains dans sa réalisation, notamment parce que les acteurs devaient partager leur temps de travail entre leurs missions habituelles et ce projet de coopération³⁵. Ce manque de moyens consacrés à la mise en œuvre d'un projet est caractéristique de ce qu'Oran R. Young appelle le problème de l'adéquation (« fit »)³⁶ entre les systèmes biophysiques et les systèmes de gouvernance créés pour gérer l'apparition de problèmes environnementaux. En effet, il semble que dans beaucoup de cas, il y a un manque critique de ressources nécessaires pour enclencher un contrôle systématique des activités, ce qui conduit à des efforts superficiels, souvent échouant à capter les changements socio-économiques importants au moment opportun et de manière appropriée.³⁷ Dans le cas du projet AMICE, la recherche d'une meilleure adéquation entre le système de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique et le système biophysique du bassin de la Meuse pourrait se manifester, par exemple, par l'adoption d'une plus grande flexibilité dans la répartition du temps de travail entre les moments consacrés au travail administratif habituel des partenaires et les moments où ils travaillent sur le projet de coopération transfrontalière. Ceci leur permettrait de dégager temporairement plus de temps libre pour se consacrer au projet sans affecter leurs missions habituelles sur le long terme.

Le concept d'adaptation au changement climatique lui-même a été difficile à expliquer. *A priori*, il n'apporte pas de changement perceptible localement pour la population et les modifications qu'il entraîne ne sont pas aussi visibles que des aménagements d'ingénierie mis en place dans le cadre de l'atténuation au changement climatique. Ce qui a rendu d'autant plus difficile à faire comprendre la valeur ajoutée de l'adaptation aux collectivités locales. Si elles n'ont pas montré d'opposition au projet, les collectivités locales n'ont pas n'ont plus montré d'enthousiasme pour le projet.

Enfin, on a observé que l'adaptation au changement climatique avait encore du mal à être

³⁵ Entretien avec Maïté Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

³⁶ YOUNG, Oran R. *The Institutional Dimensions of Environmental Change : Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 2002. 237 p.

³⁷ YOUNG, Oran R. *Matching Institutions and Ecosystems: The Problem of Fit*. Les séminaires de l'Iddri, 2002, n°2. Conférence dans le cadre du séminaire Economie de l'environnement et du développement durable, coorganisé par l'Iddri et le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Paris, 25 juin 2002.

mise en avant au moment du lancement du projet AMICE puisque c'est la coopération transfrontalière qui a prévalu sur l'adaptation pour obtenir des financements.

c) Réussites.

Tous les aménagements qui avaient été prévus dans le cadre du projet AMICE ont été achevés.

Le projet AMICE a permis de découvrir de nouvelles formes de coopération transfrontalière pour s'entraider à s'adapter au changement climatique jusque-là insoupçonnées. Grâce au projet AMICE, l'Allemagne a, par exemple, découvert que l'eau pouvait être fournie aux Pays-Bas pour les aider à mieux affronter les périodes de sécheresse, sans conséquence nationale significative³⁸.

Le projet AMICE a permis de disposer de projections climatiques au niveau du bassin versant et de faciliter l'échange de données entre les organismes des différents pays.

Des signes montrent que le projet AMICE a bien fonctionné et qu'il continue. Les prochaines études sur l'adaptation dans le bassin de la Meuse vont intégrer les résultats d'AMICE. En effet, les universités de Metz, Liège, Aix-La-Chapelle et Maastricht poursuivent aujourd'hui l'affinage des projections climatiques pour la Meuse. De plus, les résultats d'AMICE seront utilisés pour la mise en œuvre de la Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne³⁹ : l'adaptation sera prise en compte dans la norme sur le bon état écologique des cours d'eau, sur la qualité de l'eau.

Ensuite, une stratégie d'adaptation au changement climatique pour le bassin de la Meuse sera peut-être élaborée par la CIM, à l'issue de ces résultats.

³⁸ Entretien avec Maité Fournier cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

³⁹ La Directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne, adoptée le 23 octobre 2000 par le Parlement européen et entrée en vigueur le 22 décembre de la même année, entend impulser une politique de l'eau plus cohérente, en posant le cadre européen d'une gestion et d'une protection des eaux par district hydrographique.

Par ailleurs, la conférence de clôture du projet AMICE a été un véritable succès et pourra être pris en exemple pour le lancement d'autres projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique. La conférence a, en effet, mobilisé trois cents personnes et la participation de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) a sans doute apporté une visibilité au-delà de l'Europe de l'ouest au projet. Enfin, le fait que le projet ait une suite et que l'adaptation au changement climatique continue d'être prise en compte dans le nouveau projet témoigne du succès du projet AMICE.

Enfin, si les résultats du projet AMICE ne seront pas nécessairement intégrés dans les politiques des élus locaux en tant que résultats relevant d'un projet d'adaptation au changement climatique mais peut-être seulement en tant que résultats ayant trait à la gestion de l'eau, l'adaptation au changement climatique sera en tout cas prise en compte. Ce résultat positif pouvant s'interpréter comme la manifestation du mainstreaming de l'adaptation au changement climatique.

d) Pistes d'amélioration.

D'une part, au lieu d'une stratégie d'adaptation, comme cela avait été l'objectif de départ du projet AMICE, les partenaires n'ont élaboré qu'une simple feuille de route. Les partenaires ont manqué d'anticipation par rapport à l'état d'avancement du projet et ne possédaient pas de mandat pour rédiger un document politique comme une stratégie.

D'autre part, le projet n'a pas bénéficié du portage politique escompté par les partenaires d'AMICE qui n'ont pas réussi à suffisamment sensibiliser le grand public et les élus locaux à la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans les projets d'aménagement du territoire.

Section 2 : Le bassin Méditerranéen

1. Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.

a) Le Constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.

La mer Méditerranée est une mer intercontinentale presque entièrement fermée, entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie, et qui s'étend sur près de 2,5 millions de kilomètres carrés. Elle a la particularité d'être bordée par deux rives comprenant des pays développés au nord et des pays en développement au sud.

Cette région du monde souffre d'importants problèmes de stress hydrique, de désertification, de pertes de biodiversité et d'évènements climatiques extrêmes tels qu'inondations et sécheresses. Elle est considérée comme un « hot spot » du changement climatique. Les scénarios du GIEC projettent une hausse moyenne des températures de 2 à 3°C à l'horizon 2050, et de 3 à 5°C à l'horizon 2100 pour la région, ainsi qu'une diminution des précipitations estivales de 35 % sur la rive sud et de 25 % sur la rive nord d'ici la fin du siècle.

b) Un vaste cadre international de coopération transfrontalière.

La prise en compte de l'adaptation au changement climatique comme objet de coopération en Méditerranée commence à peine à voir le jour et passe d'abord par le biais de la protection de l'environnement marin contre la pollution et du développement durable.

En 1975, le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) a été adopté sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) par seize pays

méditerranéens et par l'Union Européenne pour aider les pays méditerranéens à évaluer et à contrôler la pollution marine, à formuler leurs politiques environnementales nationales, à promouvoir la capacité des gouvernements à identifier les meilleures options pour des modèles alternatifs de développement, et à optimiser les choix dans l'allocation des ressources.

Entre 1976 et 1978, la Convention de Barcelone pour la Protection de la mer Méditerranée contre la pollution est adoptée.

À la fin des années 1970, le Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée est créé dans le cadre du PAM. Le Plan Bleu est à la fois une association et un centre d'observation, d'analyse et de prospective. Il a vocation à être une interface entre la production de données scientifiques et la décision politique. Il est financé par la France, la Commission Européenne, le Fonds pour l'environnement mondial et la Banque mondiale. Le Plan Bleu a pour missions : le développement de bases de données sur l'environnement, l'économie et la société ; l'analyse et la prospective concernant les principaux enjeux de développement durable à l'échelle du bassin méditerranéen et de ses composantes écologiques ou géographiques, en utilisant des méthodes systémiques ; la publication et la diffusion des résultats de ses études et synthèses ; le développement et l'animation de réseaux d'experts dans les pays méditerranéens et l'aide à la construction des capacités ; et le soutien à la stratégie méditerranéenne pour le développement durable dans le cadre de la Commission méditerranéenne de développement durable.

En 1996 est créée la Commission méditerranéenne de développement durable dans le cadre du PAM avec pour mission de préparer une stratégie méditerranéenne de développement durable.

Entre 2007 et 2013, le Programme de coopération transfrontalière de Bassin Maritime Méditerranée est adopté. Il s'agit du Programme pour la mise en œuvre des activités de coopération transfrontalière dans le contexte de la Politique Européenne de Voisinage (PEV), en complément des efforts conduits dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen. Son but est de développer une zone de paix, stabilité, prospérité et de bon voisinage entre les pays Méditerranéens de l'Union européenne et les pays partenaires

méditerranéens.

En janvier 2008 est signé le Protocole de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui entra en vigueur en mars 2011 et dont la mise en œuvre a été prévue dans le cadre d'un Plan d'action pour la période 2012-2019. Ce Protocole a été établi par nécessité d'un instrument juridique contraignant car les politiques de gestion intégrée des zones côtières mise en place dans le cadre de la Convention de Barcelone n'avaient qu'une valeur de « soft law », ne reposaient que sur une base volontaire, et leur application était quasi nulle en raison de leur caractère facultatif et non contraignant.

En septembre 2009 est organisée la 13^e réunion de la Commission méditerranéenne du développement durable invitant les Parties contractantes à mettre en œuvre des mesures urgentes d'adaptation afin de renforcer la résilience de l'espace méditerranéen au changement climatique.

Et enfin, lors de la même année 2009, la déclaration de Marrakech est adoptée par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée. À travers cette déclaration, les États parties mettent en avant le fait qu'ils considèrent le changement climatique comme un défi majeur pour l'humanité, et qu'il faille prendre en compte les impacts du changement climatique et l'adaptation au changement climatique. Ils s'engagent à renforcer les consultations entre les pays de la région ; à promouvoir la coopération méditerranéenne en matière de lutte contre les effets du changement climatique dans la région et à renforcer les mécanismes institutionnels ; à assurer l'intégration des questions de changement climatique dans les politiques de développement ; à faire en sorte que l'adaptation au changement climatique soit pleinement prise en compte dans la révision de la stratégie méditerranéenne de développement durable au cours du prochain exercice biennal ; à favoriser les synergies entre la Convention de Barcelone, l'Union pour la Méditerranée (UpM) et la Politique européenne de voisinage (PEV) ; et à renforcer la capacité du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM).

La coopération transfrontalière en Méditerranée se développe donc dans le cadre d'une multiplicité d'accords régionaux et d'organisations régionales tournés vers le développement durable et donc potentiellement porteurs de projets d'adaptation au changement climatique.

c) Le projet d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la stratégie méditerranéenne de développement durable.

La promotion de l'adaptation au changement climatique par le biais de la coopération transfrontalière en est à ses débuts en Méditerranée et n'existe pour l'instant que par l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la stratégie méditerranéenne de développement durable. Cette stratégie méditerranéenne pour le développement durable, publiée en 2005, a intégré l'adaptation aux impacts du changement climatique dans ses sept domaines d'action prioritaires dès le départ et sa révision est en cours à l'été 2014 pour renforcer cette prise en compte de l'adaptation au changement climatique.

En parallèle avec le projet de révision de la stratégie méditerranéenne de développement durable, des séminaires sont régulièrement organisés par le Plan Bleu pour développer et maintenir un dialogue sur l'adaptation au changement climatique entre les pays riverains. En 2012, par exemple, a été organisée une conférence au Caire sur l'adaptation au changement climatique en Méditerranée. Cette conférence a donné l'occasion à la présentation du système d'alerte précoce lié à la submersion marine de Météo France, le Plan Canicule, et le plan national d'adaptation au changement climatique français. Il en est ressorti que les pays méditerranéens avaient au moins une perception commune de leur priorité d'adaptation : la vulnérabilité des grandes zones urbaines au changement climatique. Et cette conférence a eu pour effet de donner une impulsion pour initier un travail commun sur la stratégie méditerranéenne pour le développement durable, sur un guide méthodologique, et sur une plateforme d'échange de données climatiques⁴⁰.

⁴⁰ Entretien avec Sylvain Mondon cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

2. Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.

a) Opportunités.

D'une part, la stratégie méditerranéenne de développement durable est en cours de révision afin de mieux y intégrer l'adaptation au changement climatique.

D'autre part, le projet d'adaptation au changement climatique du Delta du Nil dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en cours pourrait à terme servir d'exemple et donner l'impulsion nécessaire pour le lancement de projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique. Le projet a été lancé en 2009 pour une période de mise en œuvre de six ans. Ce projet a été développé par l'Institut de Recherche sur les zones côtières et l'Autorité de Protection du Littoral du Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation de l'Égypte a pour but d'intégrer la gestion de la montée du niveau de la mer dans le développement de la Zone côtière de Basse Élévation de l'Égypte dans le Delta du Nil. Il est attendu que ce projet permette le développement de la capacité d'adaptation des institutions responsables de la gestion des zones côtières ; la mise en œuvre de mesures d'adaptation proactives ; de tirer des leçons et des bonnes pratiques de ces projets d'adaptation. Ces résultats sont censés être atteints en renforçant le cadre de régulation et la capacité institutionnelle pour améliorer la résilience des aménagements côtiers et le développement des infrastructures ; en mettant en œuvre des mesures innovantes et respectueuses de l'environnement qui facilitent l'adaptation dans le Delta du Nil ; et en mettant en place un cadre de suivi et d'évaluation et des systèmes de gestion de la connaissance sur l'adaptation. Le projet a d'ores et déjà montré des résultats. En effet, des sites potentiels pour des aires pilotes et une liste des mesures d'adaptation ont été identifiés attendant d'être finalisés lors de la réception des résultats finaux en provenance d'études additionnelles.

b) Lacunes et barrières.

Pour mener à bien des projets de coopération transfrontalière en matière d'adaptation au changement climatique il est nécessaire de s'accorder au moins sur des orientations stratégiques communes.

Or, d'une part l'harmonisation des priorités d'adaptation au changement climatique peut être rendue difficile par la différence d'avancement dans les stratégies et plans d'adaptation des pays méditerranéens, lorsqu'il y en a.

Et d'autre part, la mise en œuvre d'actions d'adaptation concrètes n'est pas encore amorcée dans la plupart des pays qui ont adopté une stratégie d'adaptation, ce qui ne crée pas un cadre stimulant pour le lancement de projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique.

Enfin, les changements de régime récents sur la rive sud de la Méditerranée depuis les révolutions arabes et les tensions permanentes au proche-orient ne permettent pas de créer un cadre politique stable nécessaire à l'engagement des États dans des projets de développement de long terme et explique sans doute l'implication parfois très modérée de pays méditerranéens dans le processus d'adaptation au changement climatique.

c) Réussites.

Dans le bassin méditerranéen, la coopération transfrontalière a permis de faire émerger une discussion sur des sujets techniques en lien avec l'adaptation; de faire naître une préoccupation pour l'adaptation; et de faire intégrer l'adaptation au changement climatique dans la stratégie méditerranéenne de développement durable⁴¹.

Au stade d'avancement où en est le projet d'intégration de l'adaptation au changement

⁴¹ Entretien avec Sylvain Mondon cf. Annexe 4 – Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

climatique à la stratégie méditerranéenne de développement durable, sa réussite réside pour l'instant dans le fait d'être un projet qui s'inscrit dans la durée et qui a une suite.⁴² En effet, la nouvelle version de la stratégie méditerranéenne du développement durable prévue pour 2015 est actuellement en cours de consultation. Et d'autre part, la possibilité d'une stratégie méditerranéenne spécialisée dédiée à l'adaptation a été évoquée lors des séminaires entre pays méditerranéens sur le changement climatique et pourrait devenir un projet potentiel de coopération transfrontalière dans la région.

d) Pistes d'amélioration.

La prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la stratégie méditerranéenne de développement durable pourra servir de première étape vers une planification qui définira des actions et des mesures concrètes d'adaptation.

Le projet de plateforme n'a aujourd'hui pas abouti car les pays n'ont pas réussi à se mettre d'accord notamment sur la localisation et le développement de la plateforme. Ceci peut être l'occasion pour les pays partenaires du projet de choisir un autre médium de diffusion des données climatiques, qui soient moins contraignants, ou de prendre acte du fait qu'ils ne sont peut-être pas encore arrivés à un stade de coopération sur l'adaptation au changement climatique qui leur permette d'avancer plus loin pour l'instant.

⁴² Étant donné que la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique en Méditerranée n'en est qu'au stade de l'acceptation de la notion d'adaptation, on ne parle évidemment pas ici de réussite réelle de l'adaptation au changement climatique entraînant une diminution des impacts du changement climatique.

Section 3 : Les îles de l'ouest de l'océan Indien.

1. Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.

a) Le Constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.

Tout d'abord, les États et territoires insulaires de l'ouest de l'océan Indien sont déjà très vulnérables aux aléas climatiques actuels. D'une part, ils souffrent d'une vulnérabilité physique : ils sont fortement exposés aux catastrophes naturelles, leurs écosystèmes sont fragiles, et leur disponibilité de terres est faible (sauf Madagascar). D'autre part, ils font face à une vulnérabilité politique et socio-économique : par la concentration de la production économique, de la population et des infrastructures sur le littoral; par des économies peu diversifiées; par leur urbanisation souvent rapide; par la limitation de capacités institutionnelles, économiques, scientifiques et technologiques; et par leurs dynamiques démographiques fortement dépendantes des ressources naturelles.

Les phénomènes météorologiques seront plus intenses et pourront se traduire par une augmentation de la saison cyclonique, et de la fréquence des inondations et des sécheresses. La hausse du niveau marin se traduira par une plus forte salinisation des terres et des réserves d'eau douce, déjà limitées ; par une propagation plus rapide des maladies infectieuses comme le paludisme, la chikungunya, et la dengue; par des glissements de terrains ; et conduiront au blanchissement des coraux (conséquence de l'acidification et de la hausse de température de l'eau de mer).

b) Un cadre international de coopération transfrontalière.

Le cadre de coopération dans lequel les projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique dans la région de l'ouest de l'océan Indien ont émergé s'appuie, en premier lieu, sur la Commission de l'Océan Indien (COI). Elle a été créée en 1984 et l'adaptation au changement climatique fait partie de ses axes d'action stratégiques depuis. Elle regroupe cinq pays avec des niveaux de développement très différents : d'un côté les pays développés avec la France à travers La Réunion, et les pays émergents comme les Seychelles et l'Île Maurice, et de l'autre les pays les moins avancés comme les Comores et Madagascar.

D'autre part, le cadre de coopération s'est bâti autour de la Convention de Nairobi créée entre 1985-1996 pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique du Sud et de l'Est. Elle comprend les États parties à la COI. L'adaptation au changement climatique ne fait pas partie de ses axes d'action stratégiques mais deux de ses axes peuvent être reliés à une approche de l'adaptation basée sur les écosystèmes, à savoir, les récifs coralliens et leurs écosystèmes associés ainsi que les aires marines protégées.

Ces deux arènes de coopération semblent donc avoir la capacité d'influencer les politiques climatiques de différents pays dans la région de l'ouest de l'océan Indien.

c) Le chemin vers un réseau régional d'observation des effets du changement climatique et autres projets.

Le chemin menant vers la création d'un réseau régional d'observation des effets du changement climatique a commencé d'abord avec la tenue de la conférence « L'Union Européenne et l'Outre-Mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité » à La Réunion, en juillet 2008. Cette conférence a été initiée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), le Conseil Régional de La Réunion, l'ONERC, en partenariat avec les Ministères français de l'Intérieur et de l'outre-

mer et des collectivités territoriales et s'adresse à l'outre-mer européen. La conférence avait pour objectif de proposer de nouvelles stratégies et programmes d'actions sur l'adaptation au changement climatique, les énergies durables, la conservation de la biodiversité et la gestion des écosystèmes. Cette conférence a réussi à susciter l'intérêt des États et territoires de l'outre-mer européen sur l'adaptation au changement climatique.

Ensuite, la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique a pris la forme du projet ACCLIMATE, financé par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), le Ministère des affaires étrangères de la France, l'Agence française de développement (AFD), et la région La Réunion. Le projet a été mis en œuvre entre 2008 et 2012 par les États membres de la COI avec pour objectifs de mieux comprendre les évolutions climatiques à l'échelle de la région, d'identifier les vulnérabilités aux impacts du changement climatique, et d'élaborer une stratégie régionale d'adaptation qui permette de réduire ces vulnérabilités. Le projet a donné lieu à l'émergence d'un dialogue sur l'adaptation au changement climatique entre les États membres de la COI, à la réalisation d'une série d'analyses et d'études qui a permis d'identifier les défis et les enjeux majeurs de l'adaptation au changement climatique dans la région, et à la validation de la stratégie régionale d'adaptation au changement climatique des pays de la COI lors de la conférence de St Denis de clôture du projet en décembre 2012.

Puis cette coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique s'est poursuivie à travers le projet ISLANDS qui a été mis en œuvre entre 2012 et 2014 par les petits États insulaires en développement de la région de l'Afrique Orientale et Australe et de l'océan Indien, à savoir, les Comores, La Réunion, Madagascar, l'Île Maurice, les Seychelles et Zanzibar. Le projet avait pour objectif la mise en œuvre de la stratégie de développement durable de la région de l'ouest de l'océan Indien, appelée aussi « stratégie de Maurice » et a eu pour résultat de permettre la définition et la promotion du projet de « Réseau régional d'observation des effets du changement climatique » en février 2014.

Et enfin, le projet de « Réseau régional d'observation des effets du changement climatique » a été initié et est en cours depuis 2012. Ce projet fait partie du dispositif de mise en œuvre souhaité par la stratégie régionale d'adaptation au changement climatique des pays membres de la COI. Il a vocation à favoriser les échanges d'informations cohérentes et la coopération transfrontalière et inter-organismes. Ses objectifs sont de capitaliser,

d'harmoniser et diffuser les données et informations permettant une meilleure compréhension des modèles de prévision des effets du changement climatique, à l'échelle de la région de l'ouest de l'océan Indien, ainsi qu'aux échelles nationale et locale. Il fonctionnera sur la base d'une coordination de la collecte et la mise en commun de données auprès des pays membres de la COI⁴³.

2. Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.

a) Opportunités.

Tout d'abord, la COI apparaît comme un cadre qui a favorisé la coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique entre les pays de la région de l'ouest de l'océan Indien. Sa force est d'être une institution inter-gouvernementale qui adresse les questions de développement et de gouvernance à travers différents secteurs dans les pays concernés, de posséder une forte capacité à mobiliser des financements, et d'avoir une forte influence sur les politiques des pays de la région.

Ensuite, la coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique a bénéficié d'une certaine uniformité entre États et territoires insulaires de la région. Ils ont, en effet, en commun d'être exposés à des impacts du changement climatique similaires ; le fonctionnement de certains de leurs écosystèmes marins est régional; et ils partagent dans une certaine mesure une vision commune des priorités nationales, en matière de gestion de la ressource en eau, d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé, d'activité économique du tourisme et d'aménagement du territoire.

De plus, la contribution de la France à travers La Réunion au projet de réseau régional d'observation crée également des conditions favorables à la prise en compte de l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière dans la région. La participation de la France s'est en effet traduite par l'apport de données, d'une expertise et d'une

⁴³ Entretiens avec Nicolas Bériot cf. Annexe 4 – Liste des personnes ayant contribué à ma réflexion.

capacité de financement par le biais de l'ONERC, des Schémas Régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) et Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) de La Réunion, de la stratégie nationale et du plan national d'adaptation français.

b) Lacunes et barrières.

La situation géographique rend la perception de l'enjeu transfrontalier lointain puisqu'en effet, si l'océan est la frontière, les États et territoires insulaires sont séparés par plusieurs centaines de kilomètres.

Des lacunes importantes au niveau régional, en termes de disponibilité et d'accessibilité des données aux échelles appropriées ou qui soient spécifiques aux différents secteurs, et des lacunes dans les bases de données écologiques et socio-économiques pour comprendre et différencier les facteurs climatiques des facteurs non-climatiques constituent des contraintes à l'élaboration de données régionales, conditions nécessaires à la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique.

L'insuffisance de la politique de soutien à la recherche sur le changement climatique, de la coordination des recherches au niveau régional, et de la compréhension de l'implication des impacts climatiques sur les écosystèmes et secteurs spécifiques sont également autant de barrières à la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique.

L'action de la COI en faveur du développement de projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation au changement climatique est entravée par sa très forte dépendance à l'implication des États membres et par le fait que sa stratégie régionale d'adaptation soit encore jeune, puisqu'elle vient d'être adoptée en 2012.

Les marques de similitude des pays de la région peuvent difficilement effacer des différences qui vont avoir un impact sur la prise en compte des questions d'adaptation au

changement climatique. En effet, les pays de la région de l'ouest de l'océan Indien ne sont pas tous au même stade de développement économique; ils n'ont pas la même approche des enjeux environnementaux; et pour certains d'entre eux les priorités de développement ont du mal à intégrer l'adaptation. De fait, ces différences risquent d'agir comme un obstacle à la construction d'une vision de l'adaptation au changement climatique commune.

Enfin, d'autres éléments ont considérablement ralenti l'élaboration du projet : la difficulté à comprendre le mandat du réseau régional d'observation pour les pays de la COI au départ, la méfiance des pays entre eux par crainte d'un usage inapproprié de leurs données, et leurs doutes sur la capacité financière de la COI à passer de la stratégie à l'action⁴⁴.

c) Réussites.

La coopération des pays membres de la COI a eu le mérite de continuer vers des projets d'adaptation toujours plus concrets puisqu'on est passé d'orientations stratégiques générales avec la stratégie régionale d'adaptation au changement climatique à la conception d'une véritable plateforme d'échange de données climatiques avec le réseau régional d'observation des effets du changement climatique.

⁴⁴ Entretiens avec Jérôme Duvernoy *cf.* Annexe 4 – Liste des personnes ayant contribué à ma réflexion.

CHAPITRE 3 : ENSEIGNEMENTS POUR ENRICHIR UN PROCESSUS EN DEVENIR.

Si l'on reprend l'idée d'une adaptation évolutive et transformiste de Jean-Baptiste de Lamarck, c'est-à-dire d'une notion d'adaptation au milieu naturel, l'adaptation peut être perçue comme un effort continu du vivant pour tirer profit du milieu naturel dans lequel il évolue⁴⁵. Cela est déjà le cas dans un contexte de stabilisation sur une période de plusieurs siècles des phénomènes météorologiques quand les agriculteurs doivent s'adapter en prenant en compte le cycle des saisons pour pouvoir tirer un meilleur rendement de la terre. Cela l'est encore plus dans un contexte de changement climatique dont la vitesse d'évolution, l'ampleur des impacts, et la multiplicité des causes impliquées ne correspondent pas aux références du passé. La particularité de l'adaptation au changement climatique est d'être un processus en devenir. D'une part, l'acceptation de la réalité du changement climatique, qui ne relève pas de l'ordre de phénomènes naturels mais de phénomènes sociaux et des représentations, elle-même est encore jeune, et par voie de conséquence, le processus d'adaptation au changement climatique n'en est qu'à ses débuts. Et, même si un accord international était conclu à Paris en 2015, pour stabiliser rapidement la quantité de gaz à effet de serre émise dans l'atmosphère et par ce biais la source anthropique des changements climatiques, les effets de l'atténuation du changement climatique ne seront perceptibles qu'avec un décalage de plusieurs décennies du fait de l'inertie du système climatique. D'où l'idée que l'adaptation est un processus qui ne connaît pas de fin. Pour la première fois, l'homme dispose d'informations robustes sur l'évolution du climat à long terme. Ainsi, l'adaptation réactive qui a prévalu jusqu'à présent peut être désormais complétée voire remplacée par une adaptation anticipative.

Dans cette perspective, il est nécessaire de tirer des enseignements des projets d'adaptation, qui ont déjà été mis en œuvre ou qui sont en passe de le devenir afin de réajuster et mettre à jour notre perception de l'adaptation à chaque étape d'avancement de ces projets. Ces enseignements ont donc moins vocation à être érigés en une théorie de l'adaptation qu'à être considérés comme un état des lieux de l'adaptation au

⁴⁵ SIMONET, Guillaume. Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. *Natures Sciences Sociétés*, 2009, vol. 17.

changement climatique à un moment donné de l'histoire de l'humanité dans certaines parties du monde. Il ne semble pouvoir en être autrement du fait de la contingence des actions d'adaptation.

1. Les facteurs de coopération qui influencent la prise en compte de l'adaptation au changement climatique.

La nature et le cadre de développement des projets de coopération transfrontalière ont une influence sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique. D'une part, à travers les cas analysés au chapitre précédent, on observe que le cadre géographique dans lequel est mis en œuvre un projet de coopération transfrontalière peut avoir une influence sur la perception de l'aspect transfrontalier, qui n'est pas le même selon que les pays impliqués dans le projet de coopération soient reliés par un fleuve, par une mer ou par un océan. La conception du risque de transfert de vulnérabilité qui résulte de cette perception de l'aspect transfrontalier n'est donc également pas la même selon ces circonstances. De plus, la façon d'appréhender l'adaptation au changement climatique par le prisme de la coopération transfrontalière s'en trouve changée également. D'autre part, il ressort de ces trois types de projets que la nature des États impliqués peut également avoir un impact sur la perception de l'enjeu que représente l'adaptation au changement climatique. Le niveau de développement des pays impliqués dans un projet de coopération transfrontalière peut avoir un impact sur la façon dont ils vont percevoir l'adaptation individuellement et dont ils vont la mettre en application collectivement. Dans les régions du bassin méditerranéen et de l'ouest de l'océan Indien, qui contrairement à celle du bassin de la Meuse, comportent des pays en développement, il faut impérativement faire de l'adaptation un enjeu de développement pour qu'elle soit prise en compte dans les projets de coopération transfrontalière.

2. Le cadre propice à la coopération transfrontalière pour l'adaptation.

Pour fonctionner un régime régional de coopération transfrontalière sur l'adaptation nécessite à minima des priorités nationales compatibles et au mieux une vision commune sur un nombre, même limité, d'aspects de l'adaptation. Dans les trois cas étudiés, on a vu que les pays impliqués dans les projets avaient réussi à se mettre d'accord sur un certain nombre de priorités d'adaptation. Dans le bassin de la Meuse, les partenaires d'AMICE issus des différents pays riverains se sont accordés pour s'adapter ensemble à l'augmentation des périodes de sécheresse et d'inondation due au changement climatique. Dans le bassin méditerranéen, les pays de la rive nord comme de la rive sud considèrent que la vulnérabilité des grandes zones urbaines du littoral au changement climatique est la préoccupation première en matière d'adaptation. Dans la région ouest de l'océan Indien, la priorité nationale pour les États et territoires insulaires est de préserver des impacts du changement climatique les ressources naturelles vivrières et celles dédiées au tourisme.

D'après ce que nous enseigne les trois études de cas, un régime régional de coopération pourrait être propice à la mise en œuvre de projets d'adaptation transfrontaliers dans la mesure où le lancement des projets peut être impulsé par des organisations régionales de coopération. En effet, le Plan Bleu et la COI ont été moteurs dans le développement d'axes stratégiques d'adaptation régionaux. Cependant, le rôle de ces organisations reste limité lorsqu'il s'agit de s'impliquer dans les projets. En effet, une fois la mise en œuvre du projet AMICE commencée, la CIM n'est quasiment plus intervenue pour suivre l'état d'avancement du projet. De fait, un régime régional de coopération semble moins un cadre d'impulsion de projets de coopération qu'un cadre de pérennisation de ceux-ci. C'est sans doute dans cette perspective que les partenaires d'AMICE ont considéré qu'il revenait à la CIM de proposer une stratégie régionale d'adaptation pour le bassin de la Meuse et donc franchir l'étape que le projet n'a pu passer.

3. Les outils nécessaires pour la promotion de l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière.

Tout d'abord, les trois études de cas illustrent l'idée que l'adaptation est une notion complexe, pas encore stabilisée pour tous et que l'un des plus grands obstacles à surmonter pour promouvoir l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière est encore de parvenir à faire comprendre ce qu'est l'adaptation au changement climatique. Ce fut le cas des collectivités locales dans le bassin de la Meuse au départ (ainsi que pour les deux autres cas étudiés).

Ensuite, il ne faut pas non plus sous-estimer le besoin de financement qui oriente souvent les projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation bien plus que la nécessité de l'adaptation. Dans le cas du projet AMICE, le besoin de financement a influé sur l'affichage du projet. Pour obtenir des financements, les partenaires d'AMICE ont en effet, bien plus mis en avant le fait qu'il s'agisse d'un projet de coopération plutôt que le fait que ce soit un projet qui porte sur l'adaptation au changement climatique⁴⁶. Dans le cadre de la coopération transfrontalière pour l'adaptation en Méditerranée, la différence de capacité de financement des projets d'adaptation transfrontaliers entre les pays développés de la rive nord et des pays en développement de la rive sud rend difficile l'acceptation de la nécessité de s'adapter au changement climatique et donc l'élaboration de projet d'adaptation en commun. La promotion de l'adaptation par les projets de coopération transfrontalière semble donc devoir s'accomplir dans le cadre d'un système de gouvernance suffisamment flexible pour parvenir à capter les intérêts de tous les pays représentés dans les projets.

D'autre part, l'analyse empirique de ces trois projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation montre que le risque de transfert de vulnérabilité d'un pays à un autre est rarement le point de départ de la réflexion qui pousse les pays à coopérer sur des projets d'adaptation au changement climatique. C'est un concept quasiment absent dans les projets étudiés. La seule référence au risque de transfert de vulnérabilité que l'on peut trouver reste implicite et est perceptible à travers la revendication très forte d'une solidarité entre les pays riverains de la Meuse dans le projet AMICE vis-à-vis des impacts liés au

⁴⁶ Notons cependant que cela ne constitue pas un problème en soi.

changement climatique en particulier en période d'été.

Enfin, on remarque que lorsque tous les outils institutionnels, économiques, techniques existent et sont mobilisables, un portage politique fort est souvent nécessaire pour les activer.

4. Les bénéfices de la promotion de l'adaptation par la coopération transfrontalière.

D'une part, il n'y aurait pas de vision régionale des tendances climatiques et pas d'harmonisation des priorités d'adaptation sans coopération entre pays d'un même bassin transfrontalier. Dans le cas du bassin de la Meuse par exemple, sans le projet AMICE de coopération transfrontalière on n'aurait pas pu obtenir des données climatiques à l'échelle du bassin versant de la Meuse et donc on n'aurait pas envisagé des mesures d'adaptation cohérentes à cette échelle.

Et d'autre part, développer la connaissance des impacts climatiques au niveau régional permet de mutualiser les savoir-faire, les connaissances et les moyens. Promouvoir l'adaptation au changement climatique par la coopération transfrontalière évite certains coûts de transaction et donne une autre ampleur aux projets d'adaptation.

Ainsi, l'analyse de ces projets très différents montrent qu'étudier l'adaptation au changement climatique sous l'angle de la coopération transfrontalière revêt un intérêt particulier au motif du transfert de vulnérabilité.

5. Vers une adaptation transfrontalière à géométrie variable.

a) Bonnes pratiques : motifs de discussion sur l'adaptation transfrontalière.

Les enseignements que nous avons tirés des projets d'adaptation au changement climatique étudiés pourront alimenter la réflexion sur l'adaptation et la coopération transfrontalière et inspireront peut-être certains acteurs dans le développement de leurs futurs projets. Cependant, il ne s'agit en aucun cas d'ériger des modèles d'actions d'adaptation transposables dans des contextes différents et dans différentes parties du monde. En effet, pour Oran R. Young, le contexte détermine de manière centrale comment les systèmes biophysiques et les systèmes de gouvernance vont pouvoir être en adéquation. C'est pourquoi il considère qu'un arrangement institutionnel adapté pour la gestion d'une ressource en particulier puisse ne pas l'être pour une autre ressource⁴⁷. D'autre part, selon Young, le succès des régimes environnementaux est fortement dépendant des facteurs contextuels. Des chemins multiples conduisent à la résolution des problèmes environnementaux. C'est généralement une erreur de considérer qu'il existe une voie unique devant être identifiée et suivie⁴⁸.

L'enseignement principal que nous retenons justement des projets d'adaptation étudiés est qu'il n'y a pas de bonnes pratiques en soi. Les bonnes pratiques pour les uns ne seront pas les mêmes pour les autres. Le processus d'adaptation tel que nous l'avons étudié est un processus continu qui dépend intrinsèquement du contexte particulier dans lequel il évolue. Dans cette perspective, les actions d'adaptation au changement climatique étudiées ne sont pertinentes que dans leur contexte d'émergence. En effet, les trois projets d'adaptation transfrontaliers que nous avons analysés possèdent, au-delà de leurs similitudes, des spécificités incompressibles.

D'autre part, le risque de mal-adaptation du fait d'un transfert de pratiques inappropriées d'un contexte à un autre, nous invite à émettre une clause de réserve vis-à-vis de la

⁴⁷ op. cit. p.34

⁴⁸ YOUNG, Oran R. Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 2013, vol 108, n°50.

tendance à toujours rechercher des modèles et à vouloir s'y conformer.

Enfin, si les bonnes pratiques servent souvent à baliser un terrain vierge et à rassurer les acteurs qui souhaiteraient mettre en place des projets d'adaptation au changement climatique, elles peuvent également brider l'esprit d'initiative et l'imagination, et par conséquent entraver la démarche vers une véritable expérimentation.

b) Des initiatives spontanées : sortir du tout normatif.

Tout d'abord, puisque les projets d'adaptation transfrontaliers étudiés se sont développés sans l'existence d'un cadre spécifique à la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique, il ne semble pas nécessaire de promouvoir un régime international de coopération associé. Le fait qu'il existe un certain nombre de points communs entre les différents projets d'adaptation transfrontaliers étudiés ne signifie pas forcément qu'il faille institutionnaliser, normer et réguler cette forme particulière de coopération.

Ensuite, la création d'un énième cadre de coopération ne va pas nécessairement améliorer la démarche d'adaptation transfrontalière. La création d'un nouveau régime international de coopération ne rendrait pas plus efficace cette démarche et pourrait résulter en une perte d'énergie et de ressources qui auraient pu être directement allouées à la mise en œuvre des projets.

Par ailleurs, si le développement de projets d'adaptation transfrontaliers ne dépend pas nécessairement de la création d'un régime, c'est-à-dire de l'adoption d'institutions, c'est aussi parce que, selon Young⁴⁹, les institutions ne sont jamais le seul facteur qui explique si une coopération a marché ou non. Les institutions opèrent en lien avec d'autres forces motrices (démographiques, économiques, et technologiques) qui affectent les processus environnementaux.

En outre, non seulement le recours à un régime international et à des institutions n'est pas nécessaire pour développer des projets d'adaptation transfrontaliers mais en plus, les

⁴⁹ op. cit. p.34

institutions peuvent elles-mêmes contribuer à entraver ce développement. En effet, pour Young⁵⁰, les institutions ont la caractéristique de pouvoir être à la fois la source du problème et la solution au problème qu'elles ont pour vocation de résoudre.

D'autre part, on a vu que les projets de coopération transfrontalière sont souvent des projets « bottom-up », dont l'impulsion vient plus des collectivités territoriales que de l'administration centrale de l'État et fonctionnent mieux sans la lourdeur d'un cadre.

Enfin, notre démarche ne se situe pas dans la recherche d'un système de gouvernance idéal de la coopération transfrontalière pour l'adaptation. Nous cherchons plutôt à partir de la réalité actuelle de la coopération transfrontalière pour l'adaptation que nous pouvons observer, et à essayer de comprendre ce qui en elle fonctionne déjà. Nous pouvons en conclure que la coopération transfrontalière en faveur de l'adaptation est aujourd'hui un processus qui n'est pas institutionnalisé.

c) La gouvernance transnationale du changement climatique : un cadre de coopération déjà existant.

Étant donné que la coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique s'inscrit déjà dans le cadre d'une coopération transnationale plus vaste, la prochaine étape semble moins de créer un nouveau cadre de coopération, dont le mandat pourrait encombrer celui de la gouvernance transnationale de l'adaptation, que de chercher à donner une cohérence à cette nébuleuse de projets d'adaptation épars en coordonnant la coopération transfrontalière pour l'adaptation avec les mesures d'adaptation déjà existantes. En effet, améliorer la coordination des projets d'adaptation transfrontaliers avec les projets d'adaptation à d'autres échelles (nationale, locale, transnationale, internationale) permettrait d'éviter des chevauchements, de réduire les coûts de transaction, et de mutualiser les compétences.

Ainsi, parce que l'adaptation au changement climatique est une question plurifactorielle, et que la coopération transfrontalière qui la soutient implique une grande diversité d'acteurs

⁵⁰ op. cit. p.34

et d'approches (États, collectivités locales, agences spécialisées de l'État, entreprises, organisations non-gouvernementales, organisation intergouvernementales...), il n'existe pas de solution unique et de modèle de référence pour orienter les projets d'adaptation transfrontaliers.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse des trois types de projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique a élargi mon champ de recherche au-delà des politiques d'adaptation au changement climatique. Elle m'a conduit à étudier le cadre juridique de la coopération transfrontalière et m'a permis d'en déterminer les outils capables d'influencer la prise en compte et la promotion de l'adaptation dans les projets transfrontaliers. Par ailleurs, les résultats de mes entretiens avec les personnes impliquées dans ces projets de coopération transfrontalière ainsi que les théories des relations internationales que j'ai étudiées, notamment celle de l'adéquation entre les systèmes de gouvernance et les systèmes biophysiques dans la résolution des problèmes environnementaux d'Oran R. Young, confirment mes hypothèses de recherche et me permettent d'affirmer que la coopération transfrontalière est bel et bien une voie pertinente pour améliorer le processus d'adaptation au changement climatique.

D'une part, j'ai montré que la coopération transfrontalière peut devenir un point d'appui pour l'amélioration du processus d'adaptation au changement climatique des territoires transfrontaliers. Tout d'abord, la coopération transfrontalière permet d'éviter un transfert de vulnérabilité entre pays transfrontaliers menant à la mal-adaptation. Ensuite, la coopération transfrontalière permet de construire une vision régionale des tendances climatiques et une harmonisation des priorités d'adaptation entre pays d'un même bassin transfrontalier. En effet, la coopération transfrontalière possède une valeur ajoutée pour la promotion de projet d'adaptation au changement climatique dans la mesure où elle rend possible une gestion intégrée commune des impacts du changement climatique dans un bassin de risque traversant plusieurs États. L'intérêt d'avoir recours à la coopération transfrontalière est également dû au fait qu'elle représente un instrument potentiel d'intégration (mainstreaming) de l'adaptation au changement climatique dans les autres politiques publiques à tous les niveaux de gouvernance. La coopération transfrontalière semble aussi un domaine d'action complémentaire des politiques nationales d'adaptation et la gouvernance internationale de l'adaptation.

D'autre part, j'ai exploré les facteurs qui permettent de développer une coopération

transfrontalière promouvant l'adaptation au changement climatique, à travers l'analyse des obstacles et du cadre propice à l'intégration de la coopération transfrontalière dans les processus d'adaptation. Afin de mettre en œuvre des projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique il semble qu'il faille surmonter le manque de connaissance sur l'adaptation et d'accès aux données climatiques, l'insuffisance de moyens humains, la difficulté à comprendre la notion d'adaptation de certains acteurs impliqués dans les projets, les différences de priorités entre les partenaires transfrontaliers, l'absence de vision commune sur l'adaptation, les différences d'état d'avancement dans les stratégies nationales d'adaptation, l'instabilité politique, la difficulté à percevoir l'enjeu transfrontalier et la différence de niveaux de développement entre les pays. Le cadre propice à une coopération transfrontalière en matière d'adaptation serait donc un contexte dans lequel un régime de coopération régional existe déjà entre les pays riverains d'un même bassin de risque, où la perception de l'enjeu transfrontalier est partagée, les financements et l'expertise disponibles, et les priorités nationales compatibles.

Ensuite, j'ai pu en déduire que les projets de coopération transfrontalière pour l'adaptation n'ont pas nécessairement besoin du cadre d'un régime international pour se développer et que si un régime de coopération régional semble par contre un cadre propice dans l'impulsion ou la pérennisation des projets d'adaptation transfrontaliers, il ne suffit pas pour garantir la bonne mise en œuvre et le suivi des projets.

De ce fait, au-delà du cadre de coopération institutionnalisé dans lequel les intérêts des partenaires transfrontaliers convergent, les différentes conclusions tirées des trois cas d'études me rapproche de la théorie constructiviste parce qu'il semble que ce soit surtout grâce à un cadre cognitif fort sur l'adaptation au changement climatique et à la présence de communautés épistémiques transnationales dans les régions étudiées que des projets de coopération transfrontalière sur l'adaptation se soient développés.

Ainsi j'ai pu en conclure que si les projets d'adaptation transfrontaliers n'ont pas eu besoin d'un cadre spécifique pour se développer et qu'ils se sont appuyés tantôt sur les politiques nationales d'adaptation, tantôt sur un cadre de coopération régional plus large, c'est que nul n'est besoin de créer un régime transfrontalier de coopération spécifique pour l'adaptation. En outre, la création d'un régime de coopération spécialement dédié à la

coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique impliquerait une institutionnalisation, la détermination de nouvelles règles et normes décrivant un modèle auquel il faudrait se conformer. Face à cela, la diversité des pratiques et les particularités de chaque contexte dans lequel se déploient des projets d'adaptation transfrontaliers apparaissent comme une richesse à développer plutôt que comme un ensemble à uniformiser. C'est pourquoi je pense que la promotion de projets d'adaptation transfrontaliers passera par leur coordination avec les projets d'adaptation développés à d'autres échelles (locale, nationale, internationale, transnationale) et leur intégration dans la gouvernance transnationale de l'adaptation et non par la recherche d'un modèle de référence pour les orienter.

Étant donné que mon travail ne se situe pas dans une démarche exhaustive, des recherches complémentaires seraient souhaitables pour rapprocher les trois études de cas que j'ai présentées avec d'autres projets d'adaptation transfrontaliers afin d'approfondir la réflexion sur les relations entre la coopération transfrontalière et l'adaptation au changement climatique.

En effet, d'autres terrains d'études seraient à explorer pour consolider mes conclusions, comme les projets transrégionaux d'adaptation au changement climatique développés dans le cadre l'observatoire pyrénéen du changement climatique (OPCC) ou les initiatives développées dans le cadre de la stratégie alpine d'adaptation au changement climatique élaborée par la plateforme sur les risques naturels de la Convention alpine (PLANALP).

Par ailleurs, des changements récents et à venir dans la gouvernance mondiale du climat et des risques naturels pourraient avoir un impact positif sur la prise en compte de l'aspect transfrontalier de l'adaptation au changement climatique. En effet, les projets d'adaptation transfrontaliers qui se développeront dans le futur bénéficieront sans doute d'un meilleur accès à l'information climatique, notamment grâce la mise en œuvre du cadre mondial pour les services climatologiques (CMSC) promu par l'organisation météorologique mondiale (OMM) pour répondre aux besoins des utilisateurs en matière d'information climatologique passée et future.

Ensuite, la révision du cadre d'action de Hyogo pour la stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles (SIPC) en 2015 constitue une opportunité pour

ouvrir la discussion internationale sur la question du transfert de vulnérabilité au sein d'un bassin de risque.

Enfin, la tenue de la 21^e conférence des parties à Paris en 2015 nous permettra de savoir si la dimension transfrontalière de l'adaptation au changement climatique peut devenir un enjeu de négociation au sein de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et faire partie d'un accord climatique mondial.

BIBLIOGRAPHIE

• OUVRAGES

BULKELEY, Harriet (sous la dir.). *Transnational Climate Change Governance*. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. 250 p.

BATISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*. Paris : Sciences Po Les Presses, 2006. 694 p. (références mondes)

DIAMOND, Jared. *Effondrement. Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*. Paris : Gallimard, 2006. 896 pages. (Collection Folio essais)

GOBÉ, Corentin, *Quelles politiques publiques pour l'adaptation au changement climatique ?* Mémoire de Master 2. Institut d'Études Politiques de Toulouse, 2013, 113 p.

HAAS, Peter M. *Saving the Mediterranean : the politics of international environmental co-operation*. New York : Columbia University Press, 1990.

HELM, Dieter (sous la dir.). *The economics and politics of climate change*. Oxford : Oxford University Press, 2009. 576 p.

JORDAN, Andrew. *Climate change policy in the European Union : Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation ?* Cambridge : Cambridge University Press, 2010. 306 p.

KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression: 1929–1939*. University of California Press, 1973.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen. *International Regimes*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 1983. 384 p.

PELLING, Mark. *Adaptation to climate change : from resilience to transformation*. Londres : Routledge, 2011. 224 p.

YOUNG, Oran R. *The Institutional Dimensions of Environmental Change : Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 2002. 237 p.

• RAPPORTS PUBLICS

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. *Diagnostic de vulnérabilité d'un territoire au changement climatique. Éléments méthodologiques tirés de l'expérience internationale*, 2012.

Agence européenne de l'environnement. *Climate change, impacts and vulnerability in Europe*, 2012.

Agence européenne de l'environnement. *Adaptation in Europe : Addressing risks and opportunities from climate change in the context of socio-economic developments*, 2013.

Cluster « SIC Adapt ! ». *Adaptation to the spatial impacts of climate change*, 2013.

Commission européenne. Livre vert. *Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*, 2007.

Commission européenne. Livre blanc. *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, 2009.

Commission européenne. Livre vert. *Préparer les forêts au changement climatique*, 2010.

Commission européenne. *Assessment of the potential of ecosystem-based approaches to climate change adaptation and mitigation in Europe*, 2011.

Commission européenne. *An EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, 2013.

Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat. *Deuxième rapport d'évaluation*, 1995.

Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat. *Troisième rapport d'évaluation*, 2001.

Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat. *Quatrième rapport d'évaluation*, 2007.

Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat. *Cinquième rapport d'évaluation*, 2014.

HALLEGATTE Stéphane, LECOCQ Franck, DE PERTHUIS Christian. *Economie de l'adaptation au changement climatique*, rapport du Conseil Economique pour le Développement Durable, 2010.

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Plans de prévention des risques naturels (PPR), *Guide général*, ed. La Documentation française, 1999.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. *Changement climatique. Coûts des impacts et pistes d'adaptation, rapport annuel au Premier Ministre et au Parlement*, 2009.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. Villes et adaptation au changement climatique, rapport annuel au Premier Ministre et au Parlement, 2010.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. L'adaptation de la France au changement climatique, rapport annuel au Premier Ministre et au Parlement, 2011.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. *Les Outre-Mer face au défi du changement climatique*, rapport annuel au Premier Ministre et au Parlement, 2012.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. *Évaluation à mi-parcours du PNACC*, 2013.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. Adaptation transfrontalière, *La lettre aux élus*, 2013.

Observatoire pyrénéen du changement climatique. *Étude sur l'adaptation au changement climatique dans les Pyrénées*, 2013.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement, 2009.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques. Planification nationale de l'adaptation : l'expérience des pays de l'OCDE, Document de travail sur l'Environnement N°54, 2013.

Partnership for European Environmental Research. *Europe Adapts to Climate Change : Comparing National Adaptation Strategies*, PEER Report N°1, 2009.

STERN, Nicholas. *L'Économie du changement climatique*, rapport remis au Gouvernement britannique, 2006.

• ARTICLES

ABBOTT, K. W. The transnational regime complex for climate change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2012, vol. 30.

AEBISCHER Aurélia, LABRANCHE Stéphane. Les espaces tiers dans les régimes internationaux. Le cas du Lac Léman. *Études Internationales*, 2007 vol 38, n°2.

BARNETT Jon, O'NEILL Saffron. Maladaptation. *Global environmental change*, 2010, n°20.

BARNETT Jon, O'NEILL Saffron. Minimising the Risk of Maladaptation: A Framework for Analysis. *Climate adaptation futures*, 2013.

BIESBROEK G. Robbert, SWART Rob J., CARTER Timothy R., COWAN Caroline, HENRICHS Thomas, MELA Hanna, MORECROFT Michael D., REY Daniela. Europe

adapts to climate change : Comparing National Adaptation Strategies. *Global Environmental Change*, 2010.

Conseil mondial de l'eau. Bassins transfrontaliers. *World Water Action*, 2003, chap.3.

COTS F., TABARA J. D., McEVOY D., WERNERS S., ROCA E. Cross-border organisations as an adaptive water management response to climate change: the case of the Guadiana river basin. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2009, vol. 27.

DAMIAN Michel, Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 2007, vol. 15, pp. 407-410.

DUPUY, Pierre-Marie, La coopération régionale transfrontalière et le droit international. *Annuaire français de droit international*, 1977, vol. 23.

GALLEZOT, Hélène et al. Changements climatiques : l'adaptation à l'ordre du jour. *Natures Sciences Sociétés*, 2010, vol. 18.

GODARD, Olivier. Cette ambiguë adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 2010, vol. 18.

KEOHANE, Robert. O., The demand for International Regimes. *International Organization*, 1982, Vol. 36, n° 2.

LABRANCHE, Stéphane. La transformation des normes de participation et de durabilité en valeurs ? Réflexions pour la théorie des régimes. *Études Internationales*, 2003, vol. 34, n°4, pp.611-629.

MAGNAN, Alexandre et al. Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 2012, vol. 20.

MAGNAN, Alexandre. Éviter la maladaptation au changement climatique. *Policy Briefs*, 2013, n°8.

PERKMANN, Markus. Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol.10.

RUSSO, Anna Margherita. Globalization and Cross-border Cooperation in EU Law: A Transnational Research Agenda. *Perspectives on Federalism*, 2012, vol. 4, n°3.

SADOFF Claudia W., GREY David, Beyond the river : the benefits of cooperation on international rivers. *Water Policy*, 2002, Volume 4, n° 5.

SIMONET, Guillaume. Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. *Natures Sciences Sociétés*, 2009, vol. 17.

URWIN Kate, JORDAN Andrew. Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global Environmental Challenge*, 2007.

WIERING Mark, VERWIJMEREN Joris, LULOFS Kris, FELD Christian. Experiences in Regional Cross Border Co-operation in River Management. Comparing Three Cases at the Dutch-German Border. *Water Resources Management*, 2010, vol. 24, n°11.

YOUNG, Oran R. Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 2013, vol 108, n°50.

YOUNG, Oran R. Matching Institutions and Ecosystems: The Problem of Fit. *Les séminaires de l'Iddri*, 2002, n°2. Conférence dans le cadre du séminaire Economie de l'environnement et du développement durable, coorganisé par l'Iddri et le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Paris, 25 juin 2002.

• TEXTES RÉGLEMENTAIRES – DOCUMENTS OFFICIELS

Loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du ré-chauffement climatique.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Nations Unies, Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, 1992.

• DOCUMENTS D'ORIENTATION

Danish Ministry of Climate, Energy and Building. *Action plan for a climate-proof Denmark*, 2012

Delta Programme Commissioner, the government of the Netherlands. Working on the delta. Acting today, preparing for tomorrow. *Delta Programme 2012*.

Delta Programme Commissioner, the government of the Netherlands. Working on the delta. The road towards the Delta Decisions. *Delta Programme 2013*.

Delta Programme Commissioner, the government of the Netherlands. Working on the delta. Promising solutions for tasking and ambitions. *Delta Programme 2014*.

Department for Environment, Food & Rural Affairs, government of the United Kingdom. *The National Adaptation Programme - Making the country resilient to a changing climate*, 2013.

Ministère fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Construction

et de la Sûreté nucléaire d'Allemagne. *Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique*, 2008.

Ministère fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Construction et de la Sûreté nucléaire de l'Allemagne. *Plan allemand d'adaptation au changement climatique*, 2011.

Ministère de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie de la France. *Plan National d'Adaptation au Changement Climatique*, 2011.

Ministry of Agriculture and Forestry, government of Finland. *Finland's National Strategy for Adaptation to Climate Change*, 2005.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, gobierno de España. *Plan nacional de adaptación al cambio climático*, 2006.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, gobierno de España. *Segundo informe de seguimiento del Plan nacional de adaptación al cambio climático*, 2011.

Mission opérationnelle transfrontalière. *Guide de la coopération décentralisée transfrontalière*, juillet 2010.

Mission opérationnelle transfrontalière. *Cadre juridique de la coopération transfrontalière. Outils juridiques au service des projets transfrontaliers*, 2013.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique. *Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique*, 2007.

Office fédéral de l'environnement de la Suisse. *Adaptation aux changements climatiques en Suisse*, Plan d'action 2014-2019. Deuxième volet de la stratégie du Conseil fédéral.

Plateforme sur les risques naturels de la Convention Alpine. *Stratégie alpine d'adaptation au changement climatique*, janvier 2013.

• LIENS INTERNET

Cluster Sic Adapt, <http://www.sic-adapt.eu/>

Commission de l'océan Indien, <http://www.commissionoceanindien.org/>

Commission internationale de la Meuse, <http://www.cipm-icbm.be/page.asp?id=229&langue=F>

European Climate Adaptation Platform, <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

GIEC (2014), IPCC - Intergovernmental Panel of Climate Change, www.ipcc.ch

MEDDE (2014), Wiklimat, www.wiklimat.developpement-durable.gouv.fr

Météo France (2014), DRIAS, Les futurs du climat, www.drias-climat.fr

Mission opérationnelle transfrontalière, <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>

ONERC (2014), Impacts et adaptation (ONERC), www.developpement-durable.gouv.fr:-Impacts-et-adaptation-ONERC-.html

Plan Bleu pour la Méditerranée, <http://planbleu.org/>

Plan d'action pour la Méditerranée, <http://www.unepmap.org/index.php?lang=fr>

Projet AMICE, <http://www.amice-project.eu/fr/>

• CONFÉRENCES, RÉUNIONS DE TRAVAIL ET SÉMINAIRES

Audit de la 6e Communication nationale sur la politique française en matière de changement climatique, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), La Défense (avril 2014).

Audit de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Assemblée nationale, Paris (avril 2014).

Audition de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) par Mme Laurence Rossignol, sénatrice de l'Oise, dans le cadre de son rapport d'information sur les coûts actuels avérés du changement climatique, Sénat, Paris (mars 2014).

Conférence Défi Climat 2014 « Les politiques climatiques 2014-2030 », Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (mars 2014).

Conférence « Présentation du World Energy Outlook de l'AIE : Contexte énergétique

mondial et transition énergétique nationale », Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), Paris (février 2014).

Conférence « Rendez-vous du Quai d'Orsay » consacré à Paris Climat 2015, Ministère des Affaires Étrangères (MAE), Paris (mai 2014).

Conférence « 11e Forum International de la Météo et du Climat "Comment se préparer au climat de demain ?" », Conseil économique, social et environnemental (CESE), Paris (avril 2014).

Réunion Club ViTeCC, CDC Climat, Paris (mars 2014).

Réunion de département, Département de la lutte contre l'effet de serre (DLCES), Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), La Défense (mars 2014).

Réunion de département, Département de la lutte contre l'effet de serre (DLCES), Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), La Défense (mai 2014).

Réunion de préparation de la semi-COP de Bonn de juin 2014, dans le cadre de la préparation de la Conférence des Parties sur le changement climatique - Paris 2015 (COP 21), Ministère des Affaires Étrangères (MAE), Paris (février 2014).

Réunion de présentation du projet de Réseau Action Climat-France (RAC-F) de valorisation du 2e volume du Cinquième rapport du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, publié en 2014, financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), siège de Réseau Action Climat-France (RAC-F), Montreuil (mai 2014).

Réunion de présentation du projet de WWF France d'exposition itinérante sur l'adaptation au changement climatique autour des grands fleuves de France, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), La Défense (février 2014).

Réunion de présentation du Rapport au Premier ministre et au Parlement de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) « Les outre-mer face au défi du changement climatique », publié en 2012, Ministère des Outre-mer, Paris (mars 2014).

Réunion du groupe d'experts franco-chinois sur le changement climatique n°2, CERI Sciences-Po, Paris (juin 2014).

Réunion du groupe Interfonds (GIF), négociations européennes et actualisation de l'Accord de Partenariat, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), Paris (mars 2014).

Réunion du groupe protection civile (PROCIV), « Prévention des risques de catastrophe : position de l'Union européenne sur le post-Hyogo », Conseil de l'Union européenne, Bruxelles (avril 2014).

Réunion « 3rd International Exchange : Governance of Climate Change Adaptation : From

Strategy and Action Plan to Implementation », Project C3-Alps « Capitalising Climate Change Knowledge for Adaptation in the Alpine Space », Bureau fédéral de l'environnement, Berne (avril 2014).

Séminaire « Lecture technique des volumes 2 et 3 du 5e rapport d'évaluation du GIEC », Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), La Défense (mai 2014).

TABLE DES SIGLES

- ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
- AFD : Agence Française de Développement
- AEE : Agence Européenne de l'Environnement
- AMICE : Adaptation of the Meuse to the Impacts of Climate Evolutions
- CDC : Caisse des Dépôts et des Consignations
- CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
- CEDD : Conseil Economique pour le Développement Durable
- CEE-ONU : Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies
- CIM : Commission internationale de la Meuse
- CMSC : Cadre Mondial pour les Services Climatologiques
- CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
- COI : Commission de l'Océan Indien
- COP : Conférence des Parties
- DAEI : Direction des Affaires Européennes et Internationales
- DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attraktivité Régionale
- DGEC : Direction Générale de l'Energie et du Climat
- DGPR : Direction Générale de la prévention des risques
- DRIAS: Donner accès aux scénarios climatiques Régionalisés français pour l'Impact et l'Adaptation de nos Sociétés et environnements
- EPAMA : Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents
- FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
- FFEM : Fonds Français pour l'Environnement Mondial
- FIDA : Fonds International de Développement Agricole
- GES : Gaz à Effet de Serre

GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

MOT : Mission Opérationnelle Transfrontalière

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OECC : Office Espagnol du Changement Climatique

OFEV : Office Fédéral de l'Environnement de la Suisse

ONERC : Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique

OPCC : Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique

PAM : Plan d'Action pour la Méditerranée

PANA : Programme d'Action National sur l'Adaptation

PCET : Plan Climat-Energie Territorial

PEV : Politique Européenne de Voisinage

PLANALP : Plateforme Risques Naturels de la Convention Alpine

PMA : Pays les Moins Avancés

PNACC : Plan National d'Adaptation au Changement Climatique

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

SIPC : Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes Naturelles

SNACC : Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique

SRCAE : Schéma Régional Climat Air Énergie

UE : Union Européenne

UICN : Union International pour la Conservation de la Nature

UpM : Union pour la Méditerranée

UKCIP : United-Kingdom Climate Impacts Programme

ViTeCC : Villes, Territoires et Changement Climatique

ANNEXES

Annexe 1 - Présentation des missions de l'ONERC.

Annexe 2 - La démarche d'adaptation de l'Union Européenne.

Annexe 3 - Étude comparée des processus d'adaptation au changement climatique dans les pays de l'espace européen (printemps 2014).

Annexe 4 - Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	6
1. <i>La Nécessité des Politiques Climatiques.....</i>	6
a) L'adaptation au changement climatique : une politique climatique nouvelle.....	6
b) Adaptation et Atténuation : deux politiques pour lutter contre le changement climatique.....	8
2. <i>Les barrières à l'adaptation et les risques de mal-adaptation.....</i>	9
3. <i>La coopération transfrontalière : un type de solution pour éviter la mal-adaptation.</i>	11
4. <i>Les justifications de la méthode de travail.....</i>	12
5. <i>Problématique.....</i>	14
6. <i>Hypothèses de recherche.....</i>	15
7. <i>Plan du mémoire.....</i>	16
CHAPITRE 1 : COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE, UNE DIMENSION PERTINENTE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?.....	18
1. <i>Cadre général de la coopération transfrontalière.....</i>	18
2. <i>La coopération transfrontalière analysée à travers la théorie des régimes internationaux.....</i>	21
3. <i>Cadre juridique de la coopération transfrontalière dans l'espace européen.....</i>	24
4. <i>Quelle place pour l'adaptation dans les initiatives de coopération transfrontalière ?.....</i>	27
CHAPITRE 2 : APPROCHE EMPIRIQUE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE POUR L'ADAPTATION À TRAVERS TROIS ÉTUDES DE CAS.....	30
SECTION 1 : LE BASSIN DE LA MEUSE.....	31
1. <i>Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.....</i>	31
a) Le constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.....	31
b) Une coopération transfrontalière de longue date.....	32
c) Le projet AMICE.....	33
2. <i>Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.....</i>	35
a) Opportunités.....	35
b) Lacunes et barrières.	36
c) Réussites.....	38
d) Pistes d'amélioration.....	39
SECTION 2 : LE BASSIN MÉDITERRANÉEN.....	40
1. <i>Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.....</i>	40
a) Le Constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.....	40
b) Un vaste cadre international de coopération transfrontalière.....	40
c) Le projet d'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la stratégie méditerranéenne de développement durable.....	43
2. <i>Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.....</i>	44
a) Opportunités.....	44
b) Lacunes et barrières.....	45
c) Réussites.....	45
d) Pistes d'amélioration.....	46
SECTION 3 : LES ÎLES DE L'OUEST DE L'OCÉAN INDIEN.....	47
1. <i>Diagnostic de vulnérabilité menant à la coopération transfrontalière pour s'adapter au changement climatique.....</i>	47
a) Le Constat d'une vulnérabilité actuelle et de futurs impacts en prévision.....	47
b) Un cadre international de coopération transfrontalière.....	48
c) Le chemin vers un réseau régional d'observation des effets du changement climatique et autres projets.....	48
2. <i>Analyse des facteurs de coopération transfrontalière favorisant ou entravant la promotion de l'adaptation au changement climatique.....</i>	50
a) Opportunités.....	50

b) Lacunes et barrières.....	51
c) Réussites.....	52
CHAPITRE 3 : ENSEIGNEMENTS POUR ENRICHIR UN PROCESSUS EN DEVENIR.....	53
1. <i>Les facteurs de coopération qui influencent la prise en compte de l'adaptation au changement climatique.....</i>	<i>54</i>
2. <i>Le cadre propice à la coopération transfrontalière pour l'adaptation.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Les outils nécessaires pour la promotion de l'adaptation dans les projets de coopération transfrontalière.....</i>	<i>56</i>
4. <i>Les bénéfices de la promotion de l'adaptation par la coopération transfrontalière.....</i>	<i>57</i>
5. <i>Vers une adaptation transfrontalière à géométrie variable.....</i>	<i>58</i>
a) Bonnes pratiques : motifs de discussion sur l'adaptation transfrontalière.	58
b) Des initiatives spontanées : sortir du tout normatif.....	59
c) La gouvernance transnationale du changement climatique : un cadre de coopération déjà existant.....	60
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	62
BIBLIOGRAPHIE.....	66
ANNEXES	78
Annexe 1 - Présentation des missions de l'ONERC.....	79
Annexe 2 - La démarche d'adaptation de l'Union Européenne.....	81
Annexe 3 - Étude comparée des processus d'adaptation au changement climatique dans les pays de l'espace européen (printemps 2014).....	89
Annexe 4 - Listes des personnes ayant contribué à ma réflexion.....	100
TABLE DES MATIÈRES.....	102

RÉSUMÉ

Des efforts collectifs sont entrepris au niveau international pour réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de limiter l'ampleur du changement climatique sur nos sociétés et sur les écosystèmes dont elles dépendent. Cependant, l'inertie du climat est telle que nous pouvons déjà ressentir les effets du changement climatique aujourd'hui et que nous allons continuer d'y être exposés encore pendant longtemps. Nous devons donc faire en sorte de ne pas subir les effets du changement climatique, en rendant nos sociétés moins vulnérables, en nous adaptant. C'est ainsi qu'à côté de l'atténuation au changement climatique a commencé à émerger une autre politique climatique au milieu des années 2000 : il s'agit de l'adaptation au changement climatique.

L'adaptation au changement climatique est une politique climatique jeune, encore mal comprise. En cela, elle présente à la fois l'opportunité de questionner notre rapport au monde et de nous rendre acteur des changements induits par les phénomènes climatiques, mais aussi le risque de figer les rapports sociaux, économiques, culturels et humains par peur de vouloir préserver l'environnement tel qu'on le connaît des impacts d'un climat qu'on ne peut prévoir totalement.

Cette ambivalence devrait nous conduire à une réflexion sur la mal-adaptation et les moyens de s'en détourner. Étant donné que les politiques d'adaptation ne s'appliquent quasiment qu'aux niveaux national et local, rien n'assure qu'il existe une concertation suffisante sur la question capable d'empêcher que les actions d'adaptation développées dans un pays n'aient des répercussions néfastes sur ses voisins. Face au risque de mal-adaptation que représente le transfert de vulnérabilité d'un pays à un autre, la coopération transfrontalière apparaît comme un levier pour améliorer le processus d'adaptation au changement climatique.

Mots clés : changement climatique – vulnérabilité – risque – impacts – adaptation – mal-adaptation – résilience – coopération transfrontalière – gouvernance – processus.