

## Dossier « Territoires en transition environnementale »<sup>1</sup>

# L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales

François Bertrand, Elsa Richard

Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, CNRS, UMR 7324 CITERES, 37204 Tours cedex 3, France

### Mots-clés :

changements climatiques ; territoire ; adaptation ; concertation ; action publique locale

**Résumé** – Cet article propose une lecture de l'institutionnalisation locale du « problème climat », ce dernier désignant les changements climatiques en tant que nouvel objet d'action collective. En s'appuyant sur l'analyse de la littérature scientifique et institutionnelle et sur des observations de terrain, l'article analyse deux dimensions caractéristiques des formes de l'action environnementale locale : les étapes de la territorialisation de l'action climatique et les modalités d'opérationnalisation des politiques climatiques locales que sont la coconstruction, la concertation et l'évaluation.

### Keywords:

climate change; territory; adaptation; consultation; local public policies

**Abstract** – Action undertaken by French territorial authorities faced with the “climate issue”: environmental policies as a characterization tool. Our paper analyses the construction and implementation processes of local climate policies taking environmental policies as an analytical framework. Climate change, currently designated as “the climate problem”, is considered as a new object for collective action. The analysis makes a distinction between mitigation actions that aim to reduce identified causes of the problem (control and reduction of greenhouse gas emissions) and adaptive actions designed to anticipate the consequences and effects of climate change. Based on an analysis of institutional and scientific literature and on observations collected since 2005 via several research projects on the integration of climate issues into regional and local actions (Bertrand et Larrue, 2007; Bertrand et Rocher, 2007; Bertrand *et al.* 2012), the paper focusses on two characteristic dimensions of local environmental action : first the territorialization of climate action considered through two periods of institutionalization – the time of pioneers and the time of generalization –, and second the terms of operationalization of local climate policies analysed in terms of co-construction, consultation and evaluation.

## Introduction

En quelques décennies, l'environnement est devenu une dimension et un domaine à part entière de l'action publique territoriale, avec des enjeux spécifiques

(d'échelles, de savoirs, etc.) [Lascoumes, 2008<sup>2</sup>]. Ce développement contemporain des politiques d'environnement s'est effectué concomitamment et a souvent servi de support à l'expérimentation et au déploiement de « principes innovants » pour la conduite de l'action

Auteur correspondant : F. Bertrand, [francois.bertrand@univ-tours.fr](mailto:francois.bertrand@univ-tours.fr)

<sup>1</sup> Voir dans ce numéro les autres contributions au dossier « Territoires en transition environnementale », et notamment le texte d'introduction par P. Bombenger et C. Larrue : « Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement ».

<sup>2</sup> Contribution issue d'une communication au colloque « Territoire et environnement : des représentations à l'action », Université de Tours, 8 et 9 décembre 2011. Les réflexions présentées ici ont notamment été développées dans le cadre du projet de recherche « Adap'Terr – L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires » financé par le programme GICC (Gestion et impacts du changement climatique) du ministère de l'Environnement.

publique par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Halpern *et al.*, 2014), notamment à travers le développement des dispositifs d'évaluation et de contractualisation (Gaudin, 1999), et les pratiques de « bonne gouvernance » et de participation publique. « Le domaine de l'environnement a constitué un laboratoire pour expérimenter de nouveaux modes de décision et d'action pragmatique, souples, plus démocratiques » (Salles, 2006, p. 14). Ces innovations institutionnelles ont visé et visent encore aujourd'hui à améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action publique en encourageant, d'une part, la transversalité entre secteurs « traditionnels » de l'action publique et, d'autre part, leur lisibilité via le renforcement du caractère démocratique de ces politiques, leur offrant une légitimité accrue.

Ces nouvelles formes d'action, appliquées au domaine de l'environnement, peuvent être décrites, comme le propose le sociologue Denis Salles, selon trois caractéristiques majeures (Salles, 2006) : tout d'abord, à travers leur processus de territorialisation, puis à travers le caractère concerté et collaboratif de l'action (revendiqué comme un mode de coconstruction et un espace de négociation explicite) et, enfin, via un « processus de responsabilisation individuelle des acteurs sociaux » (à travers la diffusion de normes sociales et culturelles). C'est à la lumière de cette caractérisation des politiques d'environnement, et dans le contexte particulier de « glocalisation »<sup>3</sup>, que cet article propose d'analyser plus particulièrement une catégorie récente de l'action locale environnementale : celle en lien avec l'effet de serre d'origine anthropique. Le changement climatique d'origine humaine a été reconnu, à la suite d'une expertise internationale via les rapports du Giec (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), comme un problème environnemental planétaire justifiant une action concertée des États afin de « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »<sup>4</sup>. Dans ce cadre, l'action locale et particulièrement l'aménagement et l'urbanisme sont reconnus comme ayant un

rôle majeur à jouer<sup>5</sup>. Dans la suite de ce texte seront utilisés les termes tout d'abord de « changements climatiques » pour désigner les changements de climat « attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables »<sup>6</sup> ; ensuite de « problème climat » pour désigner ce nouvel objet d'action collective ; et enfin de « politiques climatiques » pour l'ensemble des actions mises en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et revendiquées comme solutions pour contribuer à résoudre le « problème climat ». En reprenant le cadre de la territorialisation de l'action environnementale, cet article propose une lecture de la construction et la mise en œuvre des politiques climatiques locales. Cette analyse distingue les actions d'atténuation (ou *mitigation* en anglais) qui visent à amoindrir les causes identifiées du problème (maîtriser et réduire les émissions de gaz à effet de serre, appelés GES) des actions d'adaptation, qui visent à anticiper et à se préparer aux conséquences, aux effets des changements climatiques.

En s'appuyant sur l'analyse de la littérature scientifique et institutionnelle et sur des observations de terrain recueillies depuis 2005 dans le cadre de recherches sur l'intégration des enjeux climatiques dans l'action publique régionale et locale (Bertrand et Larrue, 2007 ; Bertrand et Rocher, 2007 ; Bertrand *et al.*, 2012), l'article développe deux dimensions caractéristiques des formes de l'action environnementale locale : tout d'abord la territorialisation de l'action climatique, qui est développée selon deux périodes d'institutionnalisation (le temps des pionniers et le temps de la généralisation) ; ensuite, les modalités d'opérationnalisation des politiques climatiques locales, analysées en termes de jeux d'acteurs et de concertation.

### La territorialisation de l'action climatique : entre institutionnalisation descendante et engagements volontaires

À l'échelle locale, la « lutte contre l'effet de serre » remonte à une dizaine d'années en France et s'est constituée tout d'abord uniquement autour de l'atténuation. Elle s'est construite en prolongement de domaines

<sup>3</sup> Le barbarisme de « glocalisation » (Bauman, 2010, p. 96) désigne le phénomène paradoxal de tiraillement de l'action locale entre deux dynamiques a priori opposées : une certaine tendance à la déterritorialisation (mondialisation des économies, globalisation des échanges, accroissement des mobilités, pratiques en réseau, etc.) et une tendance inverse à la (re)territorialisation, basée sur un intérêt renouvelé pour le territoire et la proximité (volonté de relocalisation et d'enracinement, promotion des circuits courts, des ressources locales, de la ville « des courtes distances », etc.).

<sup>4</sup> Extrait de l'article 2 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 définissant l'objectif ultime de la convention.

<sup>5</sup> "The spatial configuration of cities and town and the ways in which land is used and developed have significant implications for both adaptation to the adverse impacts of climate change and reduction of the emissions that are causing the change" (Davoudi *et al.*, 2009, p. 13).

<sup>6</sup> Extrait de la définition donnée à l'expression « changements climatiques » à l'article 1<sup>er</sup> de la CCNUCC.

d'action antérieurs – notamment ceux relatifs à l'énergie (consommation et production), à la lutte contre la pollution atmosphérique et à la préservation de la qualité de l'air ou encore à la prévention et à la gestion des risques naturels – et en étroite relation avec les politiques de développement durable, qui parfois préexistaient. L'étude locale de l'émergence et de la constitution des politiques climatiques locales récentes peut permettre de mettre au jour ces phénomènes de recyclage et ces « chemins de dépendance ».

### L'action locale face au « problème climat », une institutionnalisation descendante

En France, les premières générations de politiques nationales face aux changements climatiques (Programme français de prévention du changement climatique en 1993, Programme national de lutte contre le changement climatique en 2000, Plan climat en 2004) sont avant tout organisées selon une approche sectorielle et quantitative. Les collectivités territoriales ne sont reconnues qu'assez tardivement dans les stratégies nationales comme « chefs d'orchestre » et relais majeurs pour démultiplier les actions. Si un chapitre, sans réduction chiffrée, leur est consacré dans le Programme national de lutte contre le changement climatique en 2000, ce n'est qu'en 2004 que le Plan climat français accorde une réelle place à l'action des territoires, en y consacrant un chapitre spécifique, avec des objectifs quantifiés (MEDD, 2004, pp. 61-65) et en instituant les premiers plans climat territoriaux (PCT).

Cette institutionnalisation descendante a des effets sur les formes d'actions locales face aux changements climatiques, notamment en termes d'objectifs quantifiés de réduction d'émissions des GES. En effet, les collectivités reprennent pour leurs stratégies de réduction de GES les objectifs adoptés aux niveaux national (objectif dit de « facteur 4 » pour 2050)<sup>7</sup>, européen (objectif dit des « 3 fois 20 » pour 2020)<sup>8</sup> et international (objectif du protocole de Kyoto), sans que ces objectifs soient réellement territorialisés, c'est-à-dire ajustés aux spécificités locales qui déterminent pourtant largement les profils d'émissions de GES et les potentiels énergétiques des territoires. Cette étape de territorialisation des objectifs quantifiés

<sup>7</sup> En France, le « facteur 4 » désigne l'objectif d'une division par quatre des émissions françaises de GES du niveau de 1990 à l'horizon 2050 (soit une diminution de 75 % d'ici 2050, équivalant à 3 % par an). Cet objectif est inscrit dans le Plan climat de 2004, la loi Pope (loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique) de 2005 et réaffirmé dans les lois « Grenelle ».

<sup>8</sup> Triple objectif fixé par l'Union européenne en 2007 visant à atteindre d'ici 2020 : 20 % de réduction des émissions de GES, 20 % d'économies d'énergie et 20 % des besoins énergétiques couverts par des énergies renouvelables.

apparaît toutefois indispensable dans un futur proche (Godinot, 2011, p. 7).

### L'engagement précoce de territoires pionniers

À partir de 2004, et durant cette première période de construction de l'action climatique locale (2005-2008), plusieurs initiatives ont émergé, conduites par des régions ou des grandes villes déjà avancées en matière d'action environnementale et/ou de politiques énergétiques<sup>9</sup>.

Diverses raisons peuvent expliquer l'engagement de ces territoires « pionniers »<sup>10</sup> (Bertrand et Rocher, 2011). En matière de marketing territorial, l'engagement d'actions face au problème climat a pu être associé à des gains potentiels en termes d'image, permettant de se différencier en marquant une sensibilité environnementale et une certaine avance à se saisir d'enjeux contemporains<sup>11</sup>. L'incitation via des campagnes de sensibilisation<sup>12</sup> a également joué un rôle important (Betsill et Bulkeley, 2004). Ces engagements locaux pour « relever le défi climatique » ne se sont alors pas tant construits dans la perspective de se préparer à une nouvelle menace, mais bien davantage dans celle, largement plus partagée, d'une amélioration de l'attractivité territoriale, et par là de la compétitivité de territoires plus sobres, moins dépendants, plus résilients, plus sûrs, en avance...

D'un point de vue technique, les engagements précoces ont été possibles là où les agents des services possédaient déjà une culture scientifique avancée sur les questions climatiques et énergétiques<sup>13</sup>. D'un point de

<sup>9</sup> On peut citer, à titre d'exemple, les villes de Rennes, Nantes, Lyon, Grenoble et les régions Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes.

<sup>10</sup> Pour une analyse approfondie de ce type d'engagement, cf. notamment la thèse de Vincent Béal sur les politiques urbaines en matière d'environnement et de développement durable (Béal, 2011).

<sup>11</sup> On peut citer ici à titre d'exemple la politique climat-énergie de la région Poitou-Charentes, initiée dès 2004 et qui comportait une dimension innovante et performative évidente, en revendiquant notamment d'être la « 1<sup>re</sup> région à engager une démarche participative de grande ampleur sur le thème du changement climatique », de construire la plus importante centrale photovoltaïque de France, de conduire la « 1<sup>re</sup> expérimentation d'utilisation de Diester sur des TER » et d'avoir « le 1<sup>er</sup> lycée d'Europe à 0 énergie fossile » (Bertrand et Larrue, 2007).

<sup>12</sup> Campagnes de réseaux comme l'ICLEI et la campagne *Cities for Climate Protection*, l'Alliance climat, la Convention des maires ou Énergies-Cités.

<sup>13</sup> Soit en interne (par exemple, un agent responsable de la veille écologique au sein du conseil régional Nord-Pas-de-Calais était investi sur cette thématique), soit au sein d'une agence régionale de l'environnement (comme nous avons pu l'observer lors de nos enquêtes en Poitou-Charentes, en Rhône-Alpes et en Bourgogne (Bertrand et Larrue, 2007 ; Bertrand *et al.*, 2012).

vue conjoncturel enfin, les engagements locaux, autour de l'adaptation aux changements climatiques en particulier, ont pu être déterminés à la suite d'événements déclencheurs, telle la canicule de 2003<sup>14</sup> (Bertrand *et al.*, 2012; Richard, 2013). Le facteur taille semble déterminant pour ces territoires pionniers : ce sont d'abord des collectivités de dimension importante (villes, agglomérations et régions), avec des moyens financiers et humains conséquents, qui ont pu élaborer les premières politiques climatiques<sup>15</sup>.

### **Le second temps des politiques climatiques locales, une généralisation « par le haut »**

Le « Grenelle environnement<sup>16</sup> » et l'inflation législative<sup>17</sup> qui l'accompagne marquent le second temps de l'action climatique des collectivités territoriales (à partir de 2009). Les lois Grenelle 1 (août 2009) et 2 (juillet 2010) engagent les collectivités de « grande taille » dans l'élaboration de politiques climatiques :

- Les collectivités de plus de 50 000 habitants (région, département, communauté d'agglomération, communauté de communes, communes) ont obligation d'adopter un plan climat-énergie territorial (PCET) avant le 31 décembre 2012 (art. 75 de la loi Grenelle 2).
- Et au niveau régional, des schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) doivent être élaborés conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional<sup>18</sup>.

Cette généralisation des PCET par la loi répond en fait à une requête faite de longue date par plusieurs

<sup>14</sup> C'est particulièrement le cas de la région Bourgogne, qui engagea suite à l'épisode caniculaire de l'été 2003 et via son agence de l'environnement (Alterre Bourgogne) un dialogue entre acteurs au sujet des impacts régionaux à attendre des changements climatiques (cf. notamment les *Repères* n° 34 et 38 publiés par l'Agence en juin 2004 « Sécheresse et Canicule 2003 : La Bourgogne face aux aléas climatiques » puis en juin 2005 « La Bourgogne face aux changements climatiques »).

<sup>15</sup> Parmi les territoires pionniers dans la réalisation d'un plan climat territorial, on trouve : Grenoble Métropole, Rennes et le conseil général des Hauts-de-Seine (PCT adopté avant septembre 2005), Nantes, Nanterre et le conseil général du Bas-Rhin (PCT adopté avant septembre 2007). En 2007 étaient également engagées dans une démarche PCT les régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, les agglomérations de Lille, Lyon, Mulhouse, les villes de Paris et de Chalon-sur-Saône.

<sup>16</sup> Consultations politiques organisées en France à l'automne 2007 autour des questions d'environnement et de développement durable.

<sup>17</sup> La loi Grenelle 2 comprend à elle seule 257 articles modifiant 34 codes.

<sup>18</sup> Le SRCAE doit réunir le schéma éolien, le schéma de services collectifs de l'énergie, le schéma régional des énergies renouvelables et intégrer le contenu du plan régional de la qualité de l'air (art. 68 de la loi Grenelle 2).

associations environnementales représentant les collectivités territoriales, les agences régionales de l'environnement et les agences locales de maîtrise de l'énergie<sup>19</sup>. Ces organisations jouent un rôle d'interface pour le recensement et la remontée des premières expériences locales. Cette généralisation, qui commence réellement au cours de l'année 2011, est marquée par des calendriers serrés, des décrets tardifs, une expertise en développement et des méthodologies en cours d'élaboration. Malgré les injonctions formelles, la tendance semble toutefois rester à l'incitation, les prescriptions législatives n'apparaissant guère contraignantes, au-delà des objectifs de moyens fixés par la loi. Désormais, l'action publique locale face au « problème climat » suit une logique davantage règlementaire et il s'opère dans les faits une distinction entre territoires « obligés » et « non obligés ».

### **Mise en œuvre différenciée de l'atténuation et de l'adaptation**

Faire face aux changements climatiques appelle à s'attacher à la fois aux causes et aux conséquences, ce qui en termes d'action se traduit par les notions d'atténuation et d'adaptation, désignées dès l'origine de la construction des politiques climatiques au niveau international comme les deux composantes des réponses à engager (l'atténuation et l'adaptation sont mentionnées dans la CCNUCC de 1992). Or, le constat unanimement dressé est celui d'un décalage en matière d'intensité et de temporalité : l'attention et les efforts se sont focalisés en priorité sur l'atténuation et sur le traitement des causes, laissant de côté l'adaptation. Une série de raisons sont invoquées pour expliquer ce constat, parmi lesquelles la crainte d'associer l'adaptation à un renoncement fataliste à la lutte contre les émissions de GES, la difficulté à prévoir les effets, à imaginer des réponses et à en évaluer les coûts, mais aussi les enjeux géopolitiques dès lors que cette dimension d'adaptation est inscrite dans les négociations internationales (Godard, 2010).

Pour les collectivités territoriales, décliner ces principes d'atténuation et d'adaptation ne présente pas les mêmes difficultés : si les objectifs de réduction tendent à passer par des mesures jusqu'à un certain point standardisées et reproductibles, la perspective de l'adaptation renvoie à des logiques singulières, nécessairement situées dans l'espace et dans le temps, marquées par un

<sup>19</sup> Un communiqué de presse pour le développement systématique des plans énergie climat territoriaux est signé le 1<sup>er</sup> octobre 2007 par le Rare (Réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement), Amorce (Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur), Energy Cities (Association européenne des autorités locales qui inventent leur futur) et la Flame (Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie).

fort degré de complexité et d'incertitude. Enfin, politiquement, l'atténuation et l'adaptation n'ouvrent pas les mêmes horizons : si la lutte contre les changements climatiques est longtemps apparue comme un défi planétaire abstrait mais valorisant pour sauver la planète, l'adaptation ouvre en revanche la perspective plus concrète et plus triviale de se préparer à vivre avec des changements que l'on sait inéluctables.

Pour différentes raisons, la dimension « adaptation » apparaît comme une seconde étape, un « supplément d'âme » pour des politiques climatiques dont la dimension « atténuation » reste prioritaire (Bertrand, 2013). Cette situation n'est pas propre à la France. Selon une comparaison européenne, il y a bien un mouvement d'adoption de stratégies d'adaptation aux changements climatiques par les États, notamment dans le sillage du Livre blanc sur l'adaptation de la Commission européenne (2009), mais ces programmes ne proposent guère de changements des cadres légaux ou d'actions concrètes, au-delà du financement de nouvelles recherches (Swart *et al.*, 2009). Dans la pratique, l'adaptation ne relève pas des mêmes compétences, ni des mêmes savoir-faire, ni des mêmes logiques que celles nécessaires pour traiter l'atténuation, étroitement associée aux problématiques énergétiques. Et elle ne présente ni la même matérialité ni les mêmes gains (en matière économique principalement) que les économies d'énergie et de GES. Enfin, contrairement à l'atténuation qui a pu s'appuyer localement sur certains savoir-faire préexistants, en matière de politiques énergétiques, de lutte contre la pollution de l'air ou de mobilité, l'adaptation se retrouve davantage « orpheline » localement, sans mesures préexistantes sur lesquelles se bâtir.

Au final, quelques collectivités pionnières ont ouvert la marche en matière de politique climatique dès 2005. Cependant, la dynamique de territorialisation du « problème climat » a largement suivi une institutionnalisation descendante, bien davantage qu'une réponse ascendante des collectivités face à la révélation de problèmes locaux associés aux changements climatiques. Le modèle de politique proposé est toutefois peu contraignant, avec des modalités d'action largement laissées à l'appréciation des collectivités. La seule contrainte en matière de contenu porte sur le volet atténuation avec la généralisation des « diagnostics carbone », dont l'obligation est restreinte aux « patrimoine et compétences » de la collectivité<sup>20</sup>. En matière d'adaptation au changement climatique en revanche, aucune obligation n'est précisée sinon celle d'y réfléchir localement.

<sup>20</sup> La seule obligation formelle pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants était de réaliser un bilan de leurs émissions de GES portant sur leur patrimoine et l'exercice de leurs compétences avant le 31/12/2012 (art. 75, loi Grenelle 2).

## L'opérationnalisation des politiques climatiques locales : coélaboration, concertation, évaluation

L'élaboration des politiques climatiques locales s'appuie sur des dispositifs de concertation et d'évaluation des potentielles réductions de GES. Cette seconde partie propose de revenir plus en détail sur ces caractéristiques.

### Le changement climatique, un objet d'action environnementale à faible conflictualité locale

Si un virage a pu être observé lors de la conférence de Copenhague<sup>21</sup>, indiquant que le « problème climat » mobilisait dorénavant les mouvements altermondialistes et était articulé au niveau international aux problèmes des inégalités Nord-Sud et aux revendications en matière de justice sociale (Dahan *et al.*, 2010), il n'en est pas (encore) de même au niveau local. Les politiques climatiques n'apparaissent pas comme des sujets potentiellement conflictuels à l'échelle locale, tant sur le volet atténuation qu'adaptation. Les intérêts s'exprimant lors de leur élaboration apparaissent peu divergents, sauf là où des tensions importantes préexistent, notamment sur les questions énergétiques. Pour exemple, dans les négociations régionales observées en Rhône-Alpes et Bourgogne, seul le volet éolien des SRCAE soulève des enjeux et suscite des tensions importantes, s'expliquant largement par son caractère prescriptif et les enjeux territoriaux et économiques directement associés (l'éolien étant le seul volet à dimension prescriptive du SRCAE qui constitue, pour le reste, un document d'orientation).

En matière de communication, les registres d'actions mobilisés localement reprennent largement la communication développée au niveau national et suggèrent un défi commun, qui se doit d'être relevé par tous – « faisons vite, ça chauffe »<sup>22</sup>, « le défi climatique », « lutter contre le dérèglement climatique », « agir aujourd'hui pour ne pas déguster demain »<sup>23</sup>, etc. Cette rhétorique unanime dressant le cadre d'un péril commun à l'humanité détermine fortement l'implication dans ce « défi commun » – Comment être contre la préservation du bien de tous ? – et évacue temporairement les divergences potentielles (sur le constat comme sur les remèdes). Cependant, la nature même du changement climatique soulève de délicates questions stratégiques en matière de communication et d'information du grand public : entre les

<sup>21</sup> En référence au quinzième sommet mondial sur le climat qui s'est déroulé à Copenhague au Danemark en 2009, et aussi appelé 15<sup>e</sup> conférence des parties (COP15).

<sup>22</sup> Slogan de campagne de l'Ademe.

<sup>23</sup> Slogan du PCET de la communauté d'agglomération Tour(s)Plus.

registres catastrophistes et alarmistes, souvent dénoncés comme effrayants et potentiellement démobilisateurs, et les registres de la « communication engageante », parfois infantilisants et simplificateurs, ces questions, loin d'être tranchées, suscitent de nombreux débats.

### Des formes variées de concertation

Le terme de concertation est utilisé ici dans un sens inclusif, comme une « ouverture, volontaire ou non, des situations de décision et de gestion environnementales au-delà des cercles traditionnels » (Barbier et Larrue, 2011, p. 73). Tout d'abord, ces dispositifs de concertation locaux associés à la prise en charge du problème climat cherchent bien avant de résoudre le problème à le faire exister auprès des acteurs et de la population. Ces procédures, qui n'échappent pas au phénomène de « prolifération participative » et à la multiplication des arènes de discussion, ont également un aspect démonstratif. Il s'agit en partie de mettre en scène cette « lutte contre les changements climatiques ». L'élaboration de politiques climatiques locales s'accompagne en effet de nombreuses scènes de dialogue, sous forme d'ateliers, de forums, de consultations électroniques<sup>24</sup>. Des organes de concertation, rassemblant plusieurs catégories d'acteurs<sup>25</sup>, sont parfois chargés de l'animation et du suivi des initiatives locales. Si leur rôle est avant tout consultatif, leur existence acte qu'il est désormais aussi important pour la collectivité territoriale de maîtriser ses émissions directes que d'arriver à initier, faire vivre et montrer une dynamique partenariale engageant les autres acteurs du territoire (autres collectivités, entreprises, associations, citoyens, etc.) dans les efforts de maîtrise du « problème climat ». « Cette réalité l'invite [la collectivité] à sortir de son rôle de donneur d'ordres pour aller vers celui d'animateur territorial » (Godinot, 2011, p. 4). Enfin, d'autres formes de concertation s'observent, plus performatives sans doute, telle la constitution d'un panel de citoyens par la région Rhône-Alpes afin de « permettre une expression directe de la parole citoyenne » (Région Rhône-Alpes, 2011)<sup>26</sup>. Dans le même sens, Nantes

Métropole a organisé un Atelier Climat auquel 150 ménages ont participé de juin 2010 à juin 2011 dans une double logique d'incitation et de coproduction<sup>27</sup>, afin de construire « une véritable écométropole » et « inventer ensemble un nouveau modèle de société »<sup>28</sup>.

Derrière une coproduction idéale des politiques publiques, ces exemples montrent tout d'abord que ces dispositifs de concertation sont conçus comme des lieux d'appropriation et des vecteurs de sensibilisation. Ensuite, ils illustrent la manière dont les initiatives locales face au « problème climat » peuvent constituer des supports à une communication avant-gardiste pour certaines collectivités territoriales particulièrement soucieuses de leur image. Enfin, et c'est sans doute là tout l'enjeu, ces initiatives tentent, avec plus ou moins de réussite, de s'éloigner du présupposé selon lequel « [...] l'information auprès des citoyens suffira à modifier leurs comportements suffisamment pour permettre d'atteindre les objectifs fixés » (La Branche, 2009). Mais rapidement, lorsque de tels espaces sont ouverts, resurgissent alors des débats sur les choix de société – « Faut-il changer la société en remettant en cause le système capitaliste actuel, poussant à l'individualisme, au gaspillage, à la croissance anarchique ? » (Région Rhône-Alpes, 2011, pp. 24-25) –, sur la comptabilité des réductions de GES avec le maintien d'un même niveau de confort – « Peut-on se préparer à une société moins abondante en biens matériels ? (Région Rhône-Alpes, 2011, p. 25) –, sur « [...] ce que nous sommes prêts à sacrifier ou non » (Région Rhône-Alpes, 2011, p. 25).

### La participation à l'action climatique, un processus d'individualisation ?

Les politiques climatiques locales s'appuient largement sur les habitants, avec des volets d'information et de sensibilisation dans une triple optique à la fois d'acculturation (appropriation), de justification de la politique (acceptabilité) et d'incitation au changement de comportements des individus (efficacité).

De très nombreuses initiatives visent donc à informer et sensibiliser le grand public ou des groupes cibles plus particuliers, via différentes médiations (projections de films, pièces de théâtre, expositions, forum régional, site internet, documentation, tournées de conférences). Faire exister le problème reste un défi majeur identifié par les

<sup>24</sup> Cf. la consultation électronique organisée par le département de la Gironde autour du Livre vert « Plan Climat Énergie Girondin » publié en juillet 2009.

<sup>25</sup> Cf. par exemple le comité d'animation partenariale créé en décembre 2008 autour du plan climat en Nord-Pas-de-Calais ou le conseil participatif créé en 2007 dans le cadre du PCET de Mulhouse Alsace Agglomération.

<sup>26</sup> Quelque 35 personnes ont été réunies pendant trois week-ends d'avril à juillet 2011 pour « se former, échanger et confronter leurs points de vue en rencontrant des experts et acteurs engagés sur la question du changement climatique » et « aboutir à la rédaction d'un avis collectif, informé et argumenté, qui sera [...] pris en compte dans la rédaction du schéma ». Cf. la lettre d'information du SRCAE Rhône-Alpes, n° 2, juin 2011.

<sup>27</sup> Selon les propos de Ronan Le Dantec, vice-président de la communauté urbaine délégué à l'environnement et au Plan climat, [www.nantesmetropole.fr](http://www.nantesmetropole.fr), pages « actualité », 26 avril 2010, « L'Atelier Climat de Nantes Métropole ».

<sup>28</sup> Discours de Jean-Marc Ayrault, président de la communauté urbaine, [www.nantesmetropole.fr](http://www.nantesmetropole.fr), pages « actualité », 26 avril 2010, « L'Atelier Climat de Nantes Métropole ».

agents chargés de ces politiques, d'autant plus que le phénomène en cause est largement invisible, diffus et sans matérialité. Obtenir l'adhésion des habitants est en effet crucial pour légitimer les mesures mises en place.

L'accent mis sur les comportements individuels, à travers différentes actions de « management carbone » à destination des foyers<sup>29</sup>, s'inscrit bien dans le « processus d'individualisation de l'action publique environnementale » tel qu'analysé par plusieurs travaux (Salles, 2006, pp. 205-223). Ces actions peuvent être symboliquement matérialisées par des kits d'économie de GES<sup>30</sup>. Tout se passe comme si l'addition des comportements individuels suffisait en large partie à relever le « défi climatique ».

### De la négociation à la technicisation des débats autour du « problème climat »

Les mesures locales du problème climat restent marquées à la fois par le besoin de représentations quantifiées et par l'incertitude indissociable de ces estimations – la mesure des émissions de GES comme les projections du climat à venir étant deux exercices empreints par nature d'inexactitude. La matérialisation locale du « problème climat » par une estimation quantifiée des émissions de GES délimite de fait le champ des débats autant qu'elle les technicise. Cette standardisation des discours et des stratégies d'action par le point de passage obligé que constitue la « quantification carbone » dans l'élaboration d'une politique climatique locale est renforcée par une offre relativement restreinte d'expertise. Cela entraîne inévitablement une dynamique d'homogénéisation, renvoyant au concept d'isomorphisme institutionnel (Di Maggio et Powell, 1983), de nature à la fois coercitive (règles politiques et législatives), normative (pratiques professionnelles homogènes) et mimétique (imitation des comportements les plus utilisés par les organisations apparaissant comme légitimes dans un champ). Si la fixation d'un objectif territorial quantitatif et daté de réduction des émissions de GES « [...] constitue une rupture par rapport à la logique d'amélioration, continue mais relative, des Agendas 21 territoriaux [...] » (Godinot, 2011, p. 6), la focalisation sur les tonnes de CO<sub>2</sub> évitées constitue à la fois une réelle force (grâce à la lisibilité d'un indicateur unique), mais peut également

entraîner une fragilité et une restriction des analyses, par la simplification illusoire des critères de choix et la comparabilité extrêmement réduite des actions envisagées au sein d'un même territoire (due à l'imprécision du potentiel d'évitement d'émission de GES sur un périmètre spatiotemporel très réduit) ou entre différentes collectivités territoriales (due notamment à la diversité des présupposés méthodologiques employés). De plus, les outils de quantification, comme le Bilan Carbone (développé à l'origine à destination des entreprises), n'ont pas été conçus comme support de communication et de sensibilisation, et l'interprétation de leurs résultats demeure délicate pour le profane.

Cette matérialisation du « problème climat » par une quantification en tonnes équivalentes carbone, forcément imprécise malgré le caractère a priori exact d'une valeur chiffrée<sup>31</sup>, reporte vers le personnel technique de nombreux arbitrages stratégiques, s'exprimant notamment autour de choix méthodologiques<sup>32</sup>. On assiste alors à un déplacement des enjeux « de l'espace de la négociation explicite, où se définissent les principes d'action, vers l'espace de l'opérationnalisation où sont négociés les moyens d'action » (Salles, 2006, p. 94). La longue négociation du décret fixant le périmètre obligatoire pour les bilans d'émission de GES<sup>33</sup> confirme ce point : la précision a posteriori des attendus réglementaires amène à très largement modifier la portée de la loi<sup>34</sup>.

### Conclusion et perspectives

Le changement climatique, dans la lignée du développement durable, apparaît actuellement comme un

<sup>31</sup> Les données issues de mesures à l'échelle locale n'étant que rarement disponibles, les calculs se fondent sur l'agrégation d'estimations et de valeurs moyennes (en matière d'alimentation, d'habitat, de mobilité, etc.) disponibles au niveau régional, voire national, qu'il faut encore convertir selon des facteurs d'émissions. De plus, les chiffres officiels ne prennent en compte que les émissions produites sur le territoire, mais pas les flux de GES. Ainsi en France, de 1990 à 2007, le niveau moyen individuel d'émissions de GES sur le territoire a diminué de 15 %, alors que l'empreinte carbone par individu a augmenté de 5 % sur la même période (CGDD/SOeS, 2012).

<sup>32</sup> Les choix des années et des périmètres de référence s'avèrent cruciaux lorsqu'il s'agit de compter et mesurer l'évolution des émissions dans le détail : inclut-on l'aéroport ? Comptabilise-t-on les émissions des touristes accueillis ? À partir de quels points ? Etc.

<sup>33</sup> Art. 75 de la loi du 12 juillet 2010 (Grenelle 2) et décret du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de GES.

<sup>34</sup> Réduite *in fine* aux seuls périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2 (émissions directes et émissions indirectes induites par l'achat ou la production d'électricité), et ne s'appliquant pas au périmètre plus élargi (SCOPE 3, prenant en compte l'ensemble des émissions indirectes).

<sup>29</sup> Cf. notamment le « coach carbone » développé par l'Ademe à destination des foyers, l'expérimentation de familles « volontaires pour le climat » en Alsace, les concours des « familles à énergie positive », etc.

<sup>30</sup> Cf. par exemple la Climat Box (contenant trois ampoules basse consommation, deux réducteurs de débit d'eau, un thermomètre, un sac de prétri et un mode d'emploi) proposée par Mulhouse Alsace Agglomération à ses habitants. Cette première initiative a depuis été largement reprise par d'autres collectivités.

nouvel élément de justification de l'action collective. Il constitue un facteur de consensus autour duquel peut s'articuler localement l'action collective, mais ne se hisse pas au rang de question critique en mesure de réinterroger l'ensemble des actions collectives (sens, rationalités, etc.). En ce sens, la mobilisation actuelle sur les scènes locales autour du « problème climat » se fait avant tout avec pragmatisme, entraînant une réorganisation et un véritable verdissement de certaines politiques locales. Cependant, la distance est réelle entre des trajectoires de développement de type « facteur 4 » et les actuels plans d'actions territoriaux de court terme, tendancielles et correctifs.

Au final, cet essai d'analyse de l'action locale face au « problème climat » montre que si les politiques climatiques locales sont récentes, elles se constituent en partie par agrégation, sur la base de savoir-faire plus ou moins présents au sein des territoires et répartis entre différentes catégories d'acteurs (urbanisme, habitat, transports, qualité de l'air, énergie, risques, etc.). En matière de contenu, ces politiques n'apparaissent actuellement ni comme des politiques de contraintes ni comme des politiques à forte conflictualité. Toutefois, rien n'est moins sûr à l'avenir, leur développement et leur renforcement devant logiquement conduire à la définition de seuils limites d'émissions de GES et de consommations d'énergie, nécessairement plus contraignants. En termes de processus, en ce qui concerne les mesures d'atténuation, la mise sur agenda est désormais effective à tous les niveaux territoriaux et les débuts de la mise en œuvre de ces mesures s'observent dans l'action au quotidien. En revanche, pour l'adaptation, force est de constater qu'on est encore essentiellement à l'étape de définition du problème et de formulation des réponses. Les réponses à la problématique particulière de l'adaptation aux changements climatiques sont à élaborer en situation hautement complexe et incertaine (Hulme *et al.*, 2009) et dans un contexte où il n'y a pas vraiment consensus sur les problèmes auxquels s'adapter et donc sur les réponses à apporter. Toutefois, d'un point de vue réglementaire, on est bien aux débuts de sa mise sur agenda (avec l'inscription formelle d'un volet adaptation dans les PCET et les SRCAE, imposée par la loi). « Ainsi, les politiques d'adaptation paraissent être des "coquilles vides" » (Dupuis et Knoepfel, 2011). La mise en œuvre locale nécessite des actions ciblées et justifiées, alors que les problèmes à traiter apparaissent encore globaux, diffus et peu appropriés.

## Références

- Barbier, R., Larrue, C., 2011. Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 1, 67-104.
- Bauman, Z., 2010. Guerres d'entropie négative, *Entropia*, 8, Lyon, 96-107.
- Béal, V., 2011. *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*. Thèse en science politique, Université de Saint-Étienne.
- Bertrand, F., 2013. L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France, in Bertrand, F., Rocher, L. (Ed.), *Les territoires face aux changements climatiques : une première génération d'initiatives locales*, Bruxelles, Éditions Peter Lang, Coll. Ecopolis.
- Bertrand, F., Larrue, C., 2007. *Gestion territoriale du changement climatique : une analyse à partir des politiques régionales*. Programme GICC, UMR Citeres 6173, Université de Tours.
- Bertrand, F., Rocher, L., 2007. *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT)*, UMR Citeres 6173, Université de Tours (online : [http://citeres.univ-tours.fr/p\\_vst/contrats/D2RTrapportfinal.pdf](http://citeres.univ-tours.fr/p_vst/contrats/D2RTrapportfinal.pdf)).
- Bertrand, F., Rocher, L., 2011. L'intégration du changement climatique dans l'action publique locale, facteur de renouvellement du développement urbain durable ?, in Béal, V., Gauthier, M., Pinson, G. (Eds) *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses universitaires de Saint-Étienne, 383-403.
- Bertrand, F. (Ed.), Richard, E., Rocher, L., Semal, L., 2012. *L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires*. Rapport final du projet AdapTerr, Programme GICC, UMR Citeres 6173, Université de Tours (online : <http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/316>).
- Betsill, M., Bulkeley, H., 2004. Transnational networks and global environmental governance: The Cities for Climate Protection Program, *International Studies Quarterly*, 48, 2, 471-493.
- CGDD/SOeS, 2012. L'empreinte carbone de la consommation des Français : évolution de 1990 à 2007, *Le Point Sur*, 114, MEDTL, Paris.
- Commission européenne, 2009. *Livre blanc - adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, Commission des communautés européennes, COM(2009) 147 final, version française (online : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC-livre\\_blanc.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC-livre_blanc.pdf)).
- Dahan, A., Aykut, S., Buffet, C., Viard-Créat, A., 2010. Les leçons politiques de Copenhague : faut-il repenser le régime climatique ?, *Koyré Climate Series*, 2.
- Davoudi, S., Crawford, J., Mehmood, A. (Ed.), 2009. *Planning for Climate Change: Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners*, London, Earthscan.
- DiMaggio, P.J., Powell, W.W., 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, April, 147-160.
- Dupuis, J., Knoepfel, P., 2011. Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique : le cas de la Suisse, *Revue Suisse de Science Politique*, 17, 1.
- Gaudin, J.-P., 1999. *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.



- Godard, O., 2010. Cette ambiguë adaptation au changement climatique, *Natures Sciences Sociétés*, 18, 3, 287-297.
- Godinot, S., 2011. Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ?, *Revue Développement Durable et Territoires*, 2, 1 (online: <http://developpementdurable.revues.org/8874>).
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Gallès, P., 2014. *L'Instrumentation de l'action publique : controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique.
- Hulme, M., Neufeldt, H., Colyer, H., Ritchie, A. (Eds), 2009. *Adaptation and Mitigation Strategies: Supporting European Climate Policy. The Final Report from the ADAM Project*. Tyndall Centre for Climate Change Research, University of East Anglia, Norwich, UK.
- La Branche, S., 2009. L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation, *Revue Vertigo*, 9, 1 (online: <http://vertigo.revues.org/8346>).
- Lascoumes, P., 2008. Les politiques environnementales, in Borraz, O., Guiraudon, V., *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique, 29-67.
- Lascoumes, P., Le Gallès, P. (Ed.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MEDD, 2004. *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*. Ministère de l'Écologie et du Développement durable/MIES, Paris, septembre 2004.
- Région Rhône-Alpes, 2011. *Atelier citoyen sur le climat*, septembre 2011.
- Richard, E., 2013. *L'action publique territoriale à l'épreuve de l'adaptation aux changements climatiques : un nouveau référentiel pour penser l'aménagement du territoire ?* Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université de Tours.
- Salles, D., 2006. *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Paris, Éditions Syllepsis, Coll. Écologie et politique.
- Swart, R., Biesbroek, R., Binnerup, S., Carter, T.R., Cowan, C., Henrichs, T., Loquen, S., Mela, H., Morecroft, M., Reese, M., Rey, D., 2009. *Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies*. PEER Report No 1, Partnership for European Environmental Research, Helsinki (online: [http://www.peer.eu/fileadmin/user\\_upload/publications/PEER\\_Report1.pdf](http://www.peer.eu/fileadmin/user_upload/publications/PEER_Report1.pdf)).

Reçu le 7 décembre 2012. Accepté le 5 juin 2014.