
Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales

François Bertrand et Laurence Rocher (dir.). 2014. Éditions Peter lang, coll. Ecopolis, 269 p.

Isabelle Roussel

 <https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/4427>

DOI : 10.4267/pollution-atmospherique.4427

Référence électronique

Isabelle Roussel, « Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales », *Pollution atmosphérique* [En ligne], 221 | 2014, mis en ligne le 29 avril 2015, consulté le 03 mars 2026. URL : <https://www.peren-revues.fr/pollutionatmospherique/4427>

Droits d'auteur

CC-BY

Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales

François Bertrand et Laurence Rocher (dir.). 2014. Éditions Peter lang, coll. Ecopolis, 269 p.

Isabelle Roussel

TEXTE

- 1 Cet ouvrage, divisé en quatre parties, a pour ambition de mieux cerner comment la question climatique a été prise en compte par les collectivités locales. La première partie est plutôt rétrospective et reprend, dans le détail, les deux temps de la politique climatique locale, avant et après la loi Grenelle de 2009, puisque celle-ci donne, pour les grandes villes, un caractère obligatoire aux initiatives qui avaient été prises spontanément dans le domaine. La seconde partie présente les Plans Climat de la ville de Paris et du Grand Lyon. La troisième partie, plus conceptuelle, examine le nouveau concept de l'adaptation à travers le prisme de l'aménagement et de la ville, pour enfin aborder, dans une quatrième partie, l'adaptation « par le bas » à travers l'exemple de deux communes littorales bretonnes et de celui des *transition towns*.
- 2 Les études desquelles sont issues ces contributions ont été menées dans le cadre de programmes de recherches pluridisciplinaires entre 2003 et 2012¹.
- 3 La première partie, essentiellement rédigée par François Bertrand, retrace les modalités de l'institutionnalisation du climat depuis les premières démarches initiées au début des années 2000, jusqu'aux lois Grenelle de 2009 et 2010 qui ont formalisé les plans climat énergie territoriaux. Les premières démarches, plus volontaires, se sont souvent structurées à partir des agendas 21 tandis qu'actuellement, les PCET de la seconde génération sont conçus dans un cadre légal qui prévoit leur insertion dans le paysage de la planification territoriale et des politiques sectorielles.

- 4 La mise en œuvre des politiques locales est très décalée par rapport aux alertes lancées par le GIEC, dès 1988. Elles ont suscité des échos au niveau international et suivi une démarche *top-down* qui peine à percoler vers le local. Certes, la réflexion internationale, irriguée par la pensée scientifique sur l'évolution du climat, est pionnière, mais ce décalage constaté par les auteurs est aussi lié au retard accumulé par les territoires en matière d'adaptation au climat, à ses caractéristiques moyennes comme à ses excès. N'a-t-on pas généralisé une agriculture de plus en plus hors sol ou une architecture qui, dans le meilleur des cas, a privilégié l'esthétique sur la fonctionnalité climatique ?
- 5 Si les politiques climatiques actuelles sont si difficiles à mettre en œuvre, c'est parce que les données de la météorologie ont été négligées et maîtrisées plutôt que d'être intégrées dans les politiques d'aménagement. L'exemple du littoral, développé dans le chapitre 7, illustre une question qui aurait mérité d'être généralisée, car les erreurs du passé, commises en raison du paradigme de la maîtrise de la nature, expliquent en grande partie la faiblesse de l'intégration du climat dans les politiques actuelles. Pourtant, dans l'esprit des habitants, le climat et son évolution sont bien assimilés alors que les techniciens de l'aménagement ont du mal à adopter une logique plus flexible, plus adaptée aux caprices de la nature.
- 6 En effet, les politiques climatiques locales ont suivi une autre démarche : plutôt que de partir d'une analyse des conditions météorologiques disponibles et des possibilités d'adaptation à partir de la situation actuelle, les premiers Plans climat ont été surtout élaborés autour de l'atténuation avec les outils permettant la mesure des émissions de gaz carbonique. Cette dimension technique les a positionnées en rupture avec les agendas 21 qui les avaient portées initialement.
- 7 Les engagements locaux pour relever le défi climatique ne sont pas 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 des territoires plus sobres, moins dépendants, plus résilients, plus sûrs... Sans oublier le marketing territorial et la volonté des villes de figurer parmi « les bons élèves de la classe Plan Climat ». Dans

l'ensemble, ces premières initiatives locales ont souvent négligé l'adaptation, considérée comme un objectif trop flou et trop difficile à poursuivre à partir de données climatiques incertaines. Les savoirs convoqués pour l'atténuation sont objectifs, ils relèvent d'une déclinaison territoriale des objectifs nationaux, alors que ceux liés à l'adaptation nécessitent d'être davantage territorialisés (savoirs moins transposables, plus dépendants des acteurs locaux donc plus coûteux) ; l'adaptation ne présente pas la même matérialité ni les mêmes gains que les tonnes de CO₂ évitées. Le côté technique de l'atténuation a été une bonne opportunité pour que les grandes villes, dotées d'une forte expertise, se saisissent des questions énergétiques souvent confiées auparavant à « l'opérateur historique ». En revanche, en matière d'adaptation, la méthode initialement adoptée par le Plan National d'Adaptation, qui consiste à décliner, secteur par secteur, quels sont les impacts du changement pour s'y adapter, a montré ses limites. L'approche par la recherche des vulnérabilités et de leur réduction paraît plus prometteuse.

- 8 C'est pourquoi la conjugaison de l'atténuation et de l'adaptation, qui paraît aller dans le bon sens, n'est pas facile. Pour l'atténuation, le climat est appréhendé comme un bien commun à préserver, alors que pour l'adaptation, le climat demeure un élément extérieur menaçant.
- 9 Après les lois Grenelle des années 2009 et 2010, les politiques climatiques locales, ayant un caractère obligatoire, se sont généralisées et standardisées sans beaucoup d'enthousiasme puisque les gestionnaires, comme les habitants, se trouvent pris dans un dilemme entre, d'une part, un problème avéré mais trop énorme pour être réglé avec les maigres moyens disponibles et, d'autre part, un problème qui ne serait pas si grave puisque tous les experts ne sont pas d'accord. Le découplage est grand entre l'ampleur des actions nécessaires pour respecter le facteur 4 et les leviers d'action territoriaux concrètement disponibles à court terme.
- 10 Pourtant, les collectivités ont déployé de nombreux efforts pour sensibiliser les habitants et pour faire exister le problème dans une perspective qui ne soit pas trop anxiogène. Elles se sont investies dans la promotion des petits gestes en insistant sur leur puissance de démultiplication, mais la plupart des initiatives individuelles ont été

motivées par des incitations financières comme celles qui ont été déployées dans le domaine du logement.

- 11 Le chapitre 2 montre combien l'action climatique conforte la région dans son rôle de chef d'orchestre en tant que centre de ressources et animateur territorial. La thématique climat-énergie constitue un axe fort autour duquel les DREAL recomposent et concentrent leur activité, tandis que les collectivités locales ont du mal à intégrer la culture de l'énergie. Mais si l'action climatique est un nouveau dénominateur de l'action des régions et peut renouveler leur jeu d'acteurs, elle ne semble pas être en mesure de renouveler les contenus des politiques d'aménagement et les logiques actuelles de planification de l'espace.
- 12 Les collectivités et les régions qui se sont saisies de la question climatique ont créé un pôle de mutualisation et de production de connaissances en impliquant les chercheurs et les associations. Mais, souvent, les actions se limitent au niveau de la connaissance, alors que la maîtrise des GES remet potentiellement en cause l'ensemble du fonctionnement socio-économique local d'un territoire, mais la nature du cadre de l'action publique, peu directif et guère contraignant, comme la faible appropriation sociale de la question climatique, conduisent à faire de l'action face au problème du climat une préoccupation très générale, secondaire et intégrée en arrière-plan.
- 13 Une politique climatique devrait nécessairement être coproduite par l'association de tous les acteurs responsables d'émissions importantes comme de ceux potentiellement victimes des effets du problème ou de sa résolution. Le climat n'apparaît pas encore comme un bien commun en mesure d'opérer des modifications des positions des acteurs. Pour autant ces scènes de dialogue pourraient s'avérer utiles pour contribuer à la construction sociale du problème qui apparaît comme restant encore largement à faire. La segmentation et la technicisation des débats ne font pas intervenir les enjeux de société dans les débats régionaux, d'autant que le système énergétique paraît protégé par prérogatives nationales et donc inaccessible.
- 14 Les chapitres 3 et 4 analysent les exemples des politiques climatiques de Paris et de Lyon gérées par des services dotés d'une forte expertise qui rendent possibles des initiatives locales. Dans les deux cas, les Plans Climat, tout d'abord portés par les Verts dans le prolonge-

ment de l'agenda 21, se sont autonomisés et intégrés dans l'ensemble des politiques de la ville. Certes, dans les deux agglomérations, les thèmes de l'îlot de chaleur et de la végétation en ville ont sollicité des savoirs locaux. Les conclusions de l'analyse de la canicule de 2003 soulignent la vulnérabilité sanitaire des personnes âgées et des plus démunis. La chaleur s'impose dans les programmes, alors que d'autres vulnérabilités ont été identifiées comme les inondations, par exemple.

- 15 À propos de Lyon, L. Rocher livre une analyse détaillée du processus qui est assez abouti, elle explique que : *« dans un premier temps adossé à l'agenda 21, le Plan climat s'autonomise et acquiert une légitimité qui justifie une action spécifique. Au fur et à mesure qu'évolue le Plan climat, la politique se dessine et s'ancre sur des axes forts : énergie-climat, place de l'adaptation, intégration de l'atténuation et de l'adaptation à l'urbanisme et à la planification urbaine. Cette politique prend appui sur un panel de compétences de la Communauté urbaine en même temps qu'elle contribue à la faire évoluer. La démarche initialement désignée "Plan climat" devient "Plan énergie climat territorial" »*. Le travail est confié à un groupe d'experts, issus de l'ALE (Agence Locale de l'Énergie) et de l'agence d'urbanisme, chargés de rassembler les données existantes : pollution de l'air, consommations énergétiques, risques et bonnes pratiques. Par ailleurs, les experts cherchent à connaître les ressorts de l'action individuelle avec le souci de créer une expertise citoyenne avec des projets comme celui des « familles à énergie positive » pour produire des dispositifs d'entraînement destinés à sensibiliser et à donner à chacun l'envie d'agir.
- 16 La stratégie climatique lyonnaise s'est mise en place indépendamment des objectifs nationaux. La démarche lyonnaise s'est focalisée sur l'enjeu climat-énergie qui a permis à l'agglomération de se doter d'une nouvelle compétence. Le 1^{er} janvier 2012, le Grand Lyon se dote d'une compétence « soutien à la maîtrise de la demande en énergie » qui inclut, dans un premier temps, le schéma « réseaux de chaleur ». Ce positionnement de la Communauté dans le domaine de l'énergie résulte de l'évolution de la législation et du plan climat. L'action sur l'énergie est essentielle pour atteindre les objectifs du plan climat mais, en même temps, le positionnement de la Communauté sur la question énergétique suppose toute une réorganisation territoriale.

Cette reconfiguration du service chauffage urbain, encouragée par la législation, apparaît comme un moyen de diversification énergétique (biomasse, bois, récupération industrielle) et en même temps permet de lutter contre la précarité énergétique.

- 17 Par ailleurs, l'enjeu climatique s'accompagne d'un discours sur la ville qui repose sur une mise en lien avec des enjeux environnementaux et sociaux prenant en compte la question des inégalités et celle de la compétitivité des territoires. La politique climatique a pris une dimension quantifiée à travers les tonnes de CO₂ évitées. Ce calcul est l'occasion de faire état des bonnes pratiques qui doivent être généralisées et prises en charge par l'urbanisme avec l'intégration des questions énergétiques et climatiques dans la mise en chantier du PLU communautaire. Celui-ci a pour ambition d'être climat-compatible en évitant chaque année l'émission de 141 Kt de CO₂ grâce à la densification et à la maîtrise de la circulation automobile.
- 18 La dimension environnementale originelle tend à s'effacer devant cette dimension socio-spatiale qui se double d'un ancrage sur le plan économique. La capacité à tendre vers la transition et la sobriété énergétique, ainsi qu'un certain savoir-faire en matière de qualité de vie en ville, sont présentés comme des facteurs d'attractivité et d'innovation industrielle à mesure que le domaine des écotechnologies s'impose comme un axe fort de l'économie locale. Le développement des *cleantech* est affiché comme un axe important du développement économique.
- 19 Ce projet lyonnais est très abouti, il s'intègre dans une vision globale de la politique urbaine et a su capter à son profit tout le champ de la politique énergétique sur laquelle la ville avait peu investi. Son intégration dans des réseaux européens sert également l'image de l'agglomération. L'adaptation, comme dans beaucoup d'exemples locaux, est encore peu développée, elle s'inscrit dans la recherche de l'amélioration du confort urbain.
- 20 Les difficultés récurrentes rencontrées au sujet de l'adaptation ont donné lieu à des réflexions qui font l'objet des chapitres 5 et 6 intitulés : « Reconfigurations conceptuelles autour de l'adaptation ».
- 21 Pierre-Olivier Garcia et Olivier Soubeyran exposent comment l'adaptation au changement climatique impose un nouveau paradigme de la

- planification. Leur raisonnement s'appuie sur l'importance de l'incertitude que l'action aménagiste avait pour ambition de réduire et de maîtriser. Or la capacité réactive de la planification n'est plus à la hauteur des enjeux. Les effets pervers des solutions aménagistes sont devenus trop importants en raison de la place tenue par l'improvisation et par le processus délibératif.
- 22 L'adaptation préconisée par le groupe II du GIEC s'appuie sur les deux mouvements des sciences contemporaines, le rapprochement des disciplines que les sciences modernes avaient séparées et le couplage des systèmes humains et écologiques. Or le triptyque des sciences sociales de l'adaptation repose sur trois concepts volatils : adaptation, vulnérabilité, résilience.
- 23 L'objectif des politiques consiste à maximiser les capacités d'adaptation pour minimiser les vulnérabilités et trouver des méthodes pour passer de la capacité à l'action. Or la flexibilité, la capacité d'apprentissage, qui permettent l'adaptabilité donc la « capacité des habitants » à construire de la résilience par de l'action collective, sont contraires à la rigidité de l'aménagement classique. La résilience devient un élément essentiel de l'adaptation. Un système résilient est un système adaptable qui est capable de conserver son identité lorsqu'il s'opère un changement. La vulnérabilité fait partie des problèmes alors que la résilience est un mode de solution.
- 24 Ces réflexions théoriques expliquent pourquoi le phénomène de l'adaptation est encore balbutiant car il suppose une dynamique des politiques souvent contradictoire avec le temps long, voire même avec la durabilité des constructions ou des aménagements à réaliser.
- 25 Ces réflexions sur les territoires et le changement climatique ne pouvaient pas passer sous silence la question de l'intégration du changement climatique dans la ville durable. Béatrice Quenault expose cette question essentielle, car il est admis que les villes, loin d'être des victimes innocentes de ces dommages potentiels, contribuent à l'aggravation du phénomène à l'égard duquel elles sont particulièrement vulnérables tout en cherchant à l'enrayer.
- 26 La vulnérabilité, selon d'Ercole², apparaît « *comme la propension d'une société donnée à subir des dommages en cas de manifestation d'un phénomène naturel ou anthropique. Cette propension varie selon*

le poids de certains facteurs qu'il est nécessaire d'identifier et d'analyser car ils induisent un certain type de réponses de la société ».

- 27 L'adaptation des villes repose donc sur la réduction de leur vulnérabilité qui a tendance à augmenter en illustrant ainsi le passage d'une société du risque à une société vulnérable au sein de laquelle le sentiment d'insécurité s'accroît alors même qu'un dispositif sécuritaire sans précédent a été déployé.
- 28 En sachant que l'urbanisation est un facteur d'augmentation des risques et des vulnérabilités, la seule connaissance de l'aléa climatique ne peut suffire, il faut comprendre les interactions et la coévolution des espaces urbanisés avec la biosphère. Le risque climatique en milieu urbain a une double origine anthropique : il est lié à l'anthropisation des aléas et à l'accroissement de la vulnérabilité des sociétés. L'aggravation des impacts des aléas climatiques est consécutive à la pression anthropique croissante liée à l'urbanisation qui fait que des rétroactions et des interactions complexes se produisent sur toutes les échelles du local au global.
- 29 Il s'agit de promouvoir une culture du risque urbain pour l'intégrer dans l'urbanisme plutôt que de vouloir le maîtriser, ce qui conduit au déni en donnant une fausse impression de sécurité. En donnant l'illusion que le risque est totalement maîtrisé, la trajectoire poursuivie jusqu'ici a conduit au déni du risque, à son inacceptabilité, à l'oubli et à la perte d'un savoir préexistant. L'enjeu consiste à aménager les villes non plus contre la nature mais en cessant de donner le primat aux mesures structurelles issues des technologies lourdes en accroissant la capacité des villes à s'adapter ainsi que leur durabilité.
- 30 Les vulnérabilités urbaines tiennent autant aux structures de gestion des risques liées au climat qu'aux caractéristiques physiques, économiques, sociales, politiques et spatiales des villes qui déterminent leur durabilité et leurs capacités adaptatives. La question de la définition de stratégies de développement urbain favorisant la durabilité, de même que l'adaptabilité ou la résilience proactive des villes, apparaissent comme des facteurs majeurs des politiques de gestion locales des risques.
- 31 Avec la question du changement climatique, l'ampleur de ces défis n'est pas mesurée, et il s'agit d'envisager les impacts futurs et non

ceux sur la société d'aujourd'hui, ce qui souligne l'importance d'accroître les capacités adaptatives des systèmes urbains qui se révéleront effectives quelles que soient les évolutions à venir.

- 32 La quatrième partie décrit des exemples locaux illustrant l'adaptation par le bas entre la gestion des risques et les mobilisations sociales. Deux communes littorales bretonnes, Gâvres et Guisseny, présentent leur expérience vis-à-vis des catastrophes littorales et des dissensions entre les différentes logiques d'aménagement, en particulier entre des ambitions à court ou à long terme. L'artificialisation a constitué une forme d'adaptation des sociétés locales à leur milieu. Le passage à une logique du « faire avec », visant, par exemple, à rendre de l'espace à la mer, présent dans les discours des aménageurs à l'échelon local.
- 33 Luc Semal, dans le chapitre 8, décrit l'exemple des *transition towns* qui considèrent l'adaptation à l'après-pétrole à petite échelle et pour la génération présente. L'objectif de ces réseaux, militants et limités pour l'instant, étant de rétablir la résilience locale par l'autosuffisance. L'adaptation devient une démarche globale impliquant un changement de société plutôt qu'une série de mesures techniques. Ces militants pensent qu'une partie des citoyens quitteront la grande ville pour se nourrir et se chauffer à des prix abordables. Dans cet exemple, la ruralité à l'heure du pic pétrolier ne consiste pas à accéder à la nature, à la *wilderness*, mais elle représente plutôt une inquiétude très concrète concernant les biens de première nécessité, leur éventuelle pénurie et les moyens de s'y préparer. Le but n'est pas la nature sauvage mais une nature anthropisée et rassurante à l'image des campagnes britanniques.
- 34 En conclusion, cet ouvrage montre combien les initiatives locales s'appuient sur des modèles qu'elles contribuent à construire avec un paradigme nouveau, puisqu'avec le climat, il s'agit de mettre à disposition des moyens locaux au bénéfice de problématiques globales, ce qui tranche avec les politiques d'aménagement traditionnelles pensées comme la mise à disposition de moyens extraterritoriaux au bénéfice de problématiques locales.
- 35 L'acquisition de compétences et de légitimité en matière d'énergie est un aspect central de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques climatiques.

- 36 L'intégration du temps long dans les politiques locales est toujours difficile, c'est pourquoi les mises en œuvre avancées s'inscrivent fondamentalement dans une logique du déjà là. La figure de l'action sans regret repose sur une répartition des coûts et des bénéfices favorisant des mesures qui assurent prioritairement des gains associés ici et maintenant, évacuant dans une certaine mesure le long terme.
- 37 Le cadrage de l'atténuation, avec la réalisation de bilans carbone, s'accompagne d'une certaine standardisation des réponses qui va de pair avec leur technicisation. Les réponses apportées dans le secteur de la production énergétique, du bâtiment ou des transports s'orientent vers une amélioration du cadre de vie souvent associée à une attractivité du territoire.
- 38 La rhétorique de la résilience a remplacé celle du développement durable, mais les stratégies d'adaptation, fondées sur le couple vulnérabilité/résilience, soulignent l'insuffisance des réponses sécuritaires et induisent un basculement encore difficile à mettre en œuvre, d'une logique de résistance vers une logique d'anticipation. Il ne s'agit plus de produire du futur stabilisé mais d'imaginer des capacités d'adaptation à des futurs incertains.
- 39 Cependant, le climat n'est pas simplement un sujet théorique ; cette question du temps qu'il fait, proche de la vie quotidienne des habitants, doit servir de point d'ancrage pour les politiques publiques. Certes, tous ne peuvent pas décrypter les grands modèles climatiques mais tous peuvent être experts pour identifier les vulnérabilités de leur territoire et les risques pris par des aménagements peu respectueux des ressources et des conditions naturelles. C'est ainsi que les politiques locales se situent à mi-chemin entre les savoirs vernaculaires et les projections effectuées par le GIEC sur l'évolution du climat. Or ce livre montre combien l'atténuation, qui relève davantage d'une logique *top-down*, peine à rencontrer la réalité de la capacité adaptative des territoires, et pourtant, les récents rapports du GIEC montrent que le temps presse !

NOTES

1 Programme GICC, Gestion et Impacts du Changement Climatique. (<http://www.gip-ecofo.org/gicc/?q=node/316>). Programme Interdisciplinaire de recherche ville et environnement PIRVE, programme CDE, Concertation, Décision, Environnement...

2 D'Ercole R., Metzger P.« La vulnérabilité territoriale : une nouvelle approche des risques en milieu urbain », *Cybergeo : European Journal of Geography*[En ligne], Dossiers, Vulnérabilités urbaines au sud, document 447, mis en ligne le 31 mars 2009, consulté le 17 avril 2014. URL : <http://cybergeo.revues.org/22022> ; DOI : 10.4000/cybergeo.22022

AUTEUR

Isabelle Roussel