

L'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques locales

Le cas du golfe du Morbihan

Betty Queffelec

Numéro 6, hors-série, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044564ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Queffelec, B. (2009). L'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques locales : le cas du golfe du Morbihan. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Résumé de l'article

La manifestation des premiers effets des changements climatiques, notamment en zones côtières, presse l'adoption d'une stratégie sur le long terme, et ce à tous les niveaux de décision. Bien que des perturbations soient inévitables, le doute persiste quant à leur ampleur et leurs manifestations locales. Elles dépendront en partie de nos capacités de réaction, en particulier relativement à une limitation des émissions de gaz à effet de serre. Perçu il y a peu encore comme lointain et hypothétique, le phénomène se concrétise progressivement.

Le questionnement croissant des collectivités locales est exacerbé par des contextes pressants : international (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et le Protocole de Kyoto), européen (paquet climat énergie) et national (Grenelle de l'environnement). Leur volonté d'action peut se concrétiser, en France, au moyen d'un outil spécifique, le "plan climat territorial". Toutefois, la transversalité du sujet dépasse ce seul cadre d'action ; ainsi, la région Bretagne a intégré la préoccupation climatique notamment dans le projet de parc naturel régional du golfe du Morbihan mais aussi dans son "plan énergie pour la Bretagne".

Les stratégies développées dans ces textes résultent de la construction des enjeux locaux en matière climatique. Les mesures adoptées au niveau local visent principalement la limitation des émissions de gaz à effet de serre, mais des mesures d'adaptation commencent à apparaître. Ces stratégies résultent d'une approche prudente, optimisant les chances de succès face à un enjeu nouveau et entouré de nombreuses incertitudes.

Tous droits réservés © Éditions en environnement VertigO et Université du Québec à Montréal, 2010



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

L'INTEGRATION DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES : Le cas du golfe du Morbihan

Betty Queffelec, Docteur en droit public, Université de Bretagne Occidentale, UMR_M101 AMURE, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, 12 rue de Kergoat, CS 93837, 29238 Brest Cedex 3, France, betty.queffelec@gmail.com

Résumé : La manifestation des premiers effets des changements climatiques, notamment en zones côtières, presse l'adoption d'une stratégie sur le long terme, et ce à tous les niveaux de décision. Bien que des perturbations soient inévitables, le doute persiste quant à leur ampleur et leurs manifestations locales. Elles dépendront en partie de nos capacités de réaction, en particulier relativement à une limitation des émissions de gaz à effet de serre. Perçu il y a peu encore comme lointain et hypothétique, le phénomène se concrétise progressivement. Le questionnement croissant des collectivités locales est exacerbé par des contextes pressants : international (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et le Protocole de Kyoto), européen (paquet climat énergie) et national (Grenelle de l'environnement). Leur volonté d'action peut se concrétiser, en France, au moyen d'un outil spécifique, le "plan climat territorial". Toutefois, la transversalité du sujet déborde ce seul cadre d'action ; ainsi, la région Bretagne a intégré la préoccupation climatique notamment dans le projet de parc naturel régional du golfe du Morbihan mais aussi dans son "plan énergie pour la Bretagne". Les stratégies développées dans ces textes résultent de la construction des enjeux locaux en matière climatique. Les mesures adoptées au niveau local visent principalement la limitation des émissions de gaz à effet de serre, mais des mesures d'adaptation commencent à apparaître. Ces stratégies résultent d'une approche prudente, optimisant les chances de succès face à un enjeu nouveau et entouré de nombreuses incertitudes.

Mots-clés : changements climatiques, gouvernance, collectivités locales, environnement, incertitude, droit

Abstract: First climate change effects, especially in the coastal zone, stress the adoption of a long term strategy at all decision levels. Even if disruptions are unavoidable, there are still doubts concerning their extent and local effects. They will partly depend on our reaction capacities, especially concerning the mitigation of greenhouse gas emissions. Even quite recently perceived as distant and hypothetical, gradually the phenomenon is beginning to take shape. The increasing concern of local collectivities is stressed by its context: international (United Nations Framework Convention on Climate Change and Kyoto Protocol), european (climate energy package) and national (*Grenelle de l'environnement*). In France, their willingness of action can become concrete through a specific tool, the territorial climate plan. But, the cross-cutting feature of the subject overflows this framework. The Bretagne *region* strongly integrate climatic concern especially in the Morbihan gulf regional natural parc project and in its energy plan. Strategies developed in those texts are elaborated following the building of climate stakes at local level. Dispositions adopted at local level aim essentially to mitigate greenhouse gaz emissions but adaptation measures begin to appear. Those strategies are the result of a cautiousness approach which optimize chances of success in front of a new stake with a lot of uncertainties.

Keywords : climate change, governance, local authorities, environment, uncertainty, law

Introduction

Les changements climatiques restent un sujet de préoccupation nouveau pour les collectivités locales. En dépit de connaissances

scientifiques de plus en plus précises, l'incertitude reste importante, si ce n'est sur l'existence même du phénomène, du moins sur son ampleur et sur ses manifestations locales.

Pourtant, les scientifiques pressent des élus d'agir urgemment en vue de résultats espérés sur le long terme. Les mesures qui peuvent ainsi être adoptées consistent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à s'adapter aux effets des changements climatiques.

Référence électronique

Betty Queffelec, « L'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques locales : Le cas du golfe du Morbihan », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index9015.html>.

Le golfe du Morbihan est situé sur la côte sud-est de la Bretagne. Cet espace se caractérise par la combinaison entre d'une part une activité humaine importante et diversifiée (conchyliculture, agriculture, nautisme, tourisme...) et d'autre part une biodiversité et des paysages d'une richesse remarquable.

En tant que zone littorale, il est soumis à des préoccupations spécifiques, comme l'érosion et le risque de submersion marine, qui sont accentuées par les changements climatiques. Les collectivités se sont donc progressivement saisies de la question climatique qu'elles commencent à intégrer dans différents textes. À l'échelle de la région Bretagne, les changements climatiques figurent dans l'agenda 21¹, le plan énergie pour la Bretagne² et la charte des espaces côtiers bretons³. Sur le territoire du golfe, un projet de parc naturel régional (PNR) a notablement pris en compte à la fois la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et les mesures d'adaptation aux changements. Il est porté par un groupement de communes : le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM)⁴.

A travers le cas du golfe du Morbihan, il est possible d'observer que l'émergence de cette préoccupation nouvelle a conduit les collectivités locales à construire leur action dans le domaine des changements climatiques en fonction de leurs compétences et des enjeux spécifiques aux territoires.

Les changements climatiques, l'émergence d'une nouvelle préoccupation locale.

Enjeu global par excellence, les changements climatiques ne sont entrés dans la sphère de préoccupation des collectivités locales que récemment. Les retours d'expériences de collectivités pionnières ont favorisé la prise en compte de la question climatique dans les politiques publiques locales par le développement de savoir-faire. Les expérimentations ont été compilées, analysées et imitées. Ce travail de fond a permis aux collectivités locales de s'approprier le sujet installant un terrain favorable au déclenchement de l'action qui a été renforcé par la forte mise en lumière des changements climatiques durant l'année 2007.

Les expériences locales pilotes : le développement des savoir-

- 1 Disponible à l'adresse suivante : <http://agenda21.region-bretagne.fr/>
- 2 Disponible à l'adresse suivante : http://www.bretagne.fr/internet/jcms/preprod_27223/plan-energie-bretagne
- 3 Disponible à l'adresse suivante : <http://www.labretagneetlamer.fr/>
- 4 En association avec la région Bretagne qui détient légalement l'initiative de son élaboration article L. 333-1 al. 3 du code de l'environnement.

faire

Au début des années 2000, quelques initiatives pilotes apparaissent au niveau local. Elles visent à démontrer la capacité d'action des collectivités territoriales sur les changements climatiques. La Commission Européenne a favorisé de telles démarches, notamment par le financement des projets de démonstration *Life-environnement*. Dans ce cadre, le programme " privilège " (projet d'initiative des villes pour la réduction des émissions de GES), qui a débuté en 2002, a fait de Chalon-sur-Saône une ville pilote du changement climatique. L'objectif était de démontrer qu'il était possible de réduire des émissions de GES plus rapidement que ne le commande le protocole de Kyoto. Cette initiative permettait, par l'exemple, d'une part de montrer que ce n'était pas une question réservée au niveau national et international, d'autre part d'apporter une représentation concrète des actions à conduire au niveau local⁵.

Ces démarches commencent à se multiplier à partir de 2005, à la suite du premier plan climat national (MIES, 2007)⁶. Adopté en 2004, ce plan implique les collectivités locales, encourageant leur esprit d'initiative au travers de plans climats territoriaux.

Des réseaux s'ouvrent à la question climatique où se constituent autour d'elle à l'initiative d'association comme RAC France (Réseau Action Climat France)⁷, des collectivités elle-même avec Énergie-cité⁸ ou le réseau RARE (réseau d'agences régionales à l'énergie et l'environnement) mis en place par les conseils régionaux⁹, de l'État et d'organismes publics nationaux avec les ateliers " climat et territoire " ¹⁰, les actions de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) ou le club ViTeCC (villes, territoires et changements climatiques)¹¹.

- 5 Voir <http://www.programme-privileges.org/>
- 6 Précédemment, un programme national de lutte contre le changement climatique avait été adopté en 2000. Il se préoccupait déjà de " l'ancrage territorial (...) de la lutte contre l'effet de serre " dont l'instrument principal résidait dans l'intégration de cette question dans les contrats de plan État-Région (voir également la Circulaire du 27 août 1999 de Madame la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux Préfets de Région relative à la préparation des futurs contrats de plan État-Régions et à la prise en compte de l'effet de serre).
- 7 Voir <http://www.rac-f.org/>
- 8 Voir <http://www.energie-cites.eu/>
- 9 Voir <http://www.rare.asso.fr/index.htm>
- 10 Prévus par le plan climat.
- 11 La Mission climat de la Caisse des Dépôts, centre d'expertise sur l'économie du changement climatique, l'Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique (ONERC), division de Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement du Territoire en charge

Ils diffusent des informations méthodologiques, des " bonnes pratiques " et des retours d'expériences. Dans le même sens, lorsque la MIES (Mission Interministérielle de l'Effet de Serre) publie son premier recueil d'expériences des plans climats territoriaux en décembre 2007, elle en choisit 21, espérant favoriser des initiatives similaires (MIES, 2007).

Ces capitalisations d'expériences permettent la diffusion d'un savoir-faire au sens d'un " ensemble de connaissances, expériences et techniques accumulées (...) " (le nouveau Petit Robert de la langue française, 2009) co-construit avec les différentes collectivités locales. Devant la multiplicité des mesures possibles et la faible directivité de l'État, ces compilations d'expériences permettent aux collectivités locales de s'approprier la question à leur échelle et d'obtenir des éléments concrets de réponses possibles aux changements climatiques. Elles les adaptent en fonction de leurs contextes propres.

Dans le golfe du Morbihan, pour le SIAGM, c'est une journée d'étude consacrée à l'énergie et au climat qui a constitué l'élément déclenchant motivant l'intégration de l'enjeu climatique dans le projet de PNR. Cette journée était organisée dans le cadre du réseau mairie-conseil de la caisse des dépôts et des consignations¹².

Le travail de fond qu'a constitué l'élaboration et la diffusion de ce savoir-faire va être légitimé et la volonté d'action des collectivités locales renforcée par une forte médiatisation en 2007 de la préoccupation climatique.

La préoccupation climatique mise en lumière : 2007 la réification de l'enjeu

En juillet 2007, le gouvernement français a publié sa stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques¹³. Parallèlement, il a lancé une vaste consultation à l'échelle nationale sur l'environnement qui a donné lieu à de nombreux débats et réflexions publiques. Ce " grenelle de l'environnement ", qui s'est tenu de juillet à octobre, a fait du changement climatique une problématique majeure.

Plusieurs autres événements au cours de l'année 2007 ont imposé le thème au devant de la scène publique. L'existence des changements climatiques et de leur gravité est confirmée

des questions liées à l'adaptation au changement climatique et Météo France se sont associés pour lancer ce réseau. Voir <http://www.aprec.net/vitecc.php>

12 Voir <http://www.mairieconseils.net>

13 ONERC, 2007, " Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques " Paris : la documentation française, 96p.

scientifiquement dans le 4^e rapport GIEC (Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) diffusé courant 2007. L'importance exceptionnelle de ces travaux pour l'humanité est consacrée par la co-attribution du prix Nobel de la paix au GIEC et à l'ancien vice-président américain Al Gore, auteur du film " une vérité qui dérange ", pour leur action dans le domaine des changements climatiques, en octobre 2007. Le coût exorbitant de l'inaction, révélé par l'économiste Nicholas Stern dans son rapport au gouvernement du Royaume-Uni publié le 30 octobre 2006, provoquera d'intenses discussions et controverses dès sa sortie et tout au long de l'année 2007 (Godard, 2007).

La convergence de ces événements d'ordre international et national a offert à la question climatique une large couverture médiatique. Elle a fait de l'année 2007 une période charnière dans la prise de conscience et la volonté d'action concrète pour préserver le climat et s'adapter aux effets de ses changements. Cette mise en lumière se poursuivra les années suivantes au rythme des négociations du paquet climat énergie au sein de l'Union Européenne et des réunions préparatoires à l'échéance de Copenhague fin 2009.

Au niveau local, une multiplication des plans climats territoriaux s'observe à compter de cette période. En février 2009, 169 sont initiés¹⁴.

Dans le golfe du Morbihan, les changements climatiques apparaissent véritablement dans les politiques publiques avec la version 2008 du projet de PNR. Il envisage la question comme un enjeu important.

En effet, si le Schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan adopté en avril 2006 ne fait presque pas mention des changements climatiques, le projet de PNR dans sa version du 23 mars 2006 n'en fait pas non plus un enjeu d'importance. Mais, il évoque la question sous l'angle de la maîtrise de l'énergie (articles 8, 8.1 et 13.3 du projet 2006). L'article 8 intitulé " contribuer à maîtriser les flux de matières et d'énergie " mentionne explicitement " la nécessaire limitation des émissions de gaz à effet de serre (Protocole de Kyoto), principalement dues à l'utilisation des ressources d'énergies fossiles, [...] ".

Au niveau de la région Bretagne, les changements climatiques apparaissent dans le cadre de plusieurs documents d'orientation de politiques publiques. Ils figurent dans la charte des espaces côtiers (novembre 2007), dans l'agenda 21 (mai 2008) et dans le plan énergie pour la Bretagne portant pour sous-titre " une ambition et une stratégie pour relever le défi énergétique et climatique " (juillet 2007).

14 Voir <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Espaces-thematiques/Energie-Environnement/Actualites/169-plans-climat-territoriaux-en-projet>

L'effet de basculement à partir de 2007 vers une intégration de la préoccupation climatique aux politiques publiques apparaît nettement dans le golfe du Morbihan et plus largement en Bretagne.

L'enjeu se concrétise au niveau local. Mais comment les collectivités peuvent-elles s'en saisir, participer à la réduction des émissions de GES et à s'adapter aux changements? L'élaboration de l'action locale s'opère en fonction des outils et compétences à disposition des collectivités ainsi que d'une analyse stratégique permettant la construction des enjeux locaux.

L'élaboration de l'action locale en matière de changements climatiques

Les collectivités locales disposent de nombreuses compétences leur permettant de se saisir de la question des changements climatiques. Afin de mettre en cohérence la mise en œuvre de ces compétences, elles peuvent construire leur action notamment au moyen de plans climat territoriaux. Le choix des mesures adoptées par les collectivités dépend de la construction des enjeux locaux liés aux changements climatiques.

Les outils juridiques de la construction de l'action locale

L'ensemble des mesures ou orientations adoptées par une collectivité locale en matière de changements climatiques est souvent intégrée dans le cadre d'un texte qui en fixe les objectifs comme un agenda 21 dont un volet s'intéresse au climat¹⁵ ou un plan climat territorial. Ces outils juridiques bien que "dits contractuel" n'engagent les parties que politiquement. Ils ne font pas naître d'obligation juridiquement contraignante.

La politique nationale en la matière est longtemps restée incitative. Le plan climat 2004 comme sa révision en 2006 sont eux-mêmes des textes politiques sans valeur juridique contraignante. Ils ne peuvent dès lors qu'inciter les collectivités à suivre les orientations qu'ils préconisent et utiliser les outils qu'ils suggèrent. Le projet de loi portant l'engagement national pour l'environnement dit projet de loi Grenelle prévoit de rendre obligatoire l'élaboration d'un plan climat territorial dans les collectivités locales¹⁶. Néanmoins, les dispositions qui seront

15 La Circulaire du ministère de l'écologie et du développement durable du 13 juillet 2006 fixe un cadre de référence pour l'élaboration des Agendas 21, il identifie la "lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère" comme l'une des cinq finalités du développement durable.

16 "projet d'article L. 229-26. – I. du code de l'environnement - Les régions, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés

adoptées au sein des plans climat territoriaux devraient rester des orientations peu contraignantes. Le projet de loi se limitant à préciser que les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui sont des documents d'urbanisme, devront seulement "prendre en compte" les plans territoriaux pour le climat¹⁷.

Les dispositions adoptées dans le cadre d'un PNR acquièrent un degré supérieur de contrainte : "les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte"¹⁸ d'un PNR. Cependant, ce caractère contraignant reste limité. Les chartes de PNR ne sont pas opposables aux tiers (CE 2 avril 1993, Vial req. N°79507 ; CE 27 février 2004 Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, req. 198124). Pour leur mise en œuvre, comme le souligne le Conseil d'État, il revient aux "collectivités publiques intéressées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de cette charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elle leur confère un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité" (CE 15 nov. 2006, Synd mixte du PNR de la montagne de Reims, req. 291056)¹⁹.

Bien qu'elles n'aient généralement pas été conçues à cette fin, les compétences des collectivités locales leur permettent d'intervenir en matière de changements climatiques.

A titre d'exemple, dans le domaine de la production d'énergie non carbonée, la région est compétente pour élaborer un schéma éolien, si, comme la Bretagne, elle le souhaite. Le projet de PNR propose que le Parc concoure à la déclinaison des objectifs de ce schéma sur son territoire²⁰.

Dans le domaine de la maîtrise de la consommation énergétique, les collectivités locales ont la charge de la construction et de l'entretien de nombreux bâtiments pour lesquels elles peuvent utiliser les normes techniques dans le cadre de démarches dites

urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan territorial pour le climat pour le 31 décembre 2012" Article 26 du projet de loi n° 155 (2008-2009) de M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, portant engagement national pour l'environnement, déposé au Sénat le 12 janvier 2009.

17 Projet d'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme article 9 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*

18 Article L.333-1 5° alinéa du code de l'environnement.

19 *Ibid.*

20 Article 21.1.3 du projet de PNR

"qualité" comme la norme de construction haute qualité environnementale (HQE) et la certification EMAS (*environmental management system*)²¹ ou ISO 14 001. Depuis 2004, le code des marchés publics permet l'usage de critères environnementaux dans la passation des marchés publics²² (Inserguet-Brisset, 2008). Le projet de PNR prévoit que "les Communautés au sein du Syndicat mixte du Parc s'engagent à jouer un rôle d'exemplarité incitant à de nouvelles pratiques et de nouveaux comportements. Le Parc apporte son concours aux collectivités du territoire dans des choix d'investissements visant la neutralité Carbone"²³. Il mentionne la "prise en compte globale de la Haute Qualité Environnementale dans les bâtiments neufs et existants"²⁴.

Dans le domaine de la planification urbanistique, les communes et leurs groupements compétents²⁵ sont notamment compétentes pour élaborer les plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Elles peuvent dans ces cadres favoriser la densification de l'habitat.

Le projet de PNR du golfe du Morbihan prévoit dans ce sens une structuration multipolaire du territoire et de favoriser la multiplicité des modes de déplacement. Les plans de déplacements urbains et les documents d'urbanisme pourront contribuer à atteindre ces buts. Ils pourraient être appuyés en cela par la loi car le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit d'intégrer la réduction des émissions de GES au nombre des objectifs des documents d'urbanisme²⁶.

En outre, le projet de PNR prévoit que le parc incite ses collectivités membres à anticiper l'évolution climatique dans

21 Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) JOCE L 114 du 24.4.2001, p. 1–29.

22 Article 5 I al. 1 du code des marchés publics (édition 2006) "La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable (...)".

23 Article 21.1.1 du projet de PNR.

24 Article 21.1.2 du projet de PNR.

25 Un établissement public de coopération intercommunale compétent.

26 Le projet d'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, article 6 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.* envisage également d'intégrer la réduction des émissions de GES au nombre des objectifs des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales).

leurs réflexions sur l'urbanisme et leurs projets d'aménagement. En zone côtière, il peut notamment s'agir d'un recul stratégique de l'urbanisation et des aménagements en bord de mer risquant à terme d'être mis en danger par les effets de l'érosion et la submersion marine. Les communes peuvent participer au recul stratégique notamment en classant en zones non constructibles dans leurs PLU les parcelles qui à terme, suivant les scénarios d'élévation du niveau de la mer, seraient à risque. Mais c'est une option politiquement difficile à adopter. Elle conduirait à une baisse importante de la valeur marchande des parcelles concernées. La loi littoral, qui limite l'urbanisation sur la zone côtière, est déjà perçue comme très restrictive et est régulièrement contestée de ce fait²⁷. Il semble en l'état actuel difficile d'imaginer que les maires du littoral décident de réglementer l'urbanisation plus strictement que ne l'impose la loi. Ceci d'autant plus que l'élaboration des plans de préventions des risques naturels (PPRN) relève de l'État²⁸ (Sansévérino-Godfrin 2008) sur lesquels on peut penser que la pression politique locale est un peu moins forte²⁹. En témoigne deux cas où les PPRN ont bénéficié d'une mise en œuvre d'urgence en raison de la multiplication des demandes de construction dans des zones qu'ils classaient à risque de submersion marine. (CAA Bordeaux, 28 mai 2003, SCI du Fier Les portes la grande jetée: revue juridique de l'environnement. 2/2005, p. 243 ; CAA Versailles, 3 nov. 2005, Assoc. synd. autorisée des propriétaires de l'île de Vaux-sur-Seine, req. no 04VE03238).

Enfin, si de nombreuses lois attribuent des compétences définies à tel ou tel niveau (région, département, commune), une autre disposition législative, la clause générale de compétence, permet aux collectivités de se saisir de sujets pour lesquelles elles ne bénéficient pas de compétence d'attribution : "chaque collectivité locale à vocation générale à intervenir pour satisfaire un intérêt public local et répondre aux besoins collectifs des habitants sous réserve que le règlement de ces questions d'intérêt public n'ait pas été dévolu par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques"³⁰ (Inserguet-Brisset 2008). Cette clause complète la capacité d'action des collectivités spécialement dans le cadre de domaines nouveaux comme les changements climatiques. Elle permet le développement de leur esprit d'initiative.

Le choix des mesures qui seront adoptées par les collectivités va s'orienter en fonction des enjeux qu'elles auront identifiés pour

27 Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986, page 200 (régulièrement modifiée).

28 L. 562-1 du code de l'environnement

29 Articles L. 562-1 à L. 562-9 du code de l'environnement.

30 Articles L. 1111-2, L. 2121-29, L. 3211-21, L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales. Voir également Conseil d'État 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, AJDA 2002, p. 42.

leur territoire.

La construction des enjeux locaux des changements climatiques

Au premier abord, on aurait pu penser que les collectivités locales se sentiraient peu concernées par les actions visant la réduction des émissions de GES. Ces actions représentent des investissements importants et face aux intérêts qui s'affrontent à ce sujet au niveau international, elles pourraient être perçues comme une goutte d'eau dans l'océan. A l'inverse, la question de l'adaptation semble plus proche des préoccupations locales. Elle suppose une anticipation de ce que sera le territoire à l'avenir et conduit à l'adoption de mesures concrètes pour préparer les changements à venir. Pourtant, les dispositions adoptées au niveau local relèvent largement des premières plutôt que des secondes.

Plusieurs causes ont concouru à la sous-estimation du thème de l'adaptation aux effets des changements climatiques. Le refus d'anticiper l'échec de l'action de réduction des émissions de GES a pu hypothéquer la légitimité de l'action (Damian, 2007).

Au niveau local, l'incertitude portant au moins sur l'ampleur des changements et leurs effets concrets attendus reste importante. Ces doutes rendent difficile le choix des mesures à adopter en matière d'adaptation, leur efficacité restant conditionnée à de nombreux aléas (Damian, 2007). A l'inverse, la simplification règne sur la réduction des émissions de GES grâce à l'unité équivalent tonne CO₂. La démarche commence par un diagnostic permettant de connaître les sources et quantités d'émissions de GES. À partir de là, il est possible d'établir une liste des actions à engager pour limiter ces émissions. Isolation des bâtiments, changement de type d'élevage, construction d'éoliennes, actions en faveur des transports publics ou de l'éclairage public etc, toute action peut être évaluée et quantifiée en équivalent tonne CO₂. L'ensemble des actions conduites par une collectivité en faveur de la réduction de ses émissions de GES peut alors être chiffrée et comparée avec les objectifs globaux comme le facteur 4 (diviser par 4 les GES émis dans l'atmosphère d'ici 2050) inscrit dans la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique française³¹. Une collectivité locale ayant mis en œuvre des actions substantielles dans ce sens peut à moyen terme annoncer un succès à la mesure des objectifs chiffrés atteints et parfois même dépassés. Les actions et objectifs sont quantifiables et clairs pour réduire les émissions de GES. Ils sont, dès lors, plus attractifs que les actions supposées nécessaires pour s'adapter aux effets probables voire possibles des changements climatiques.

31 Article 2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juillet 2005 page 11570 .

Par ailleurs, la distinction entre les mesures de réduction des émissions de GES et celles d'adaptation recouvre largement une autre dissociation qui peut être faite entre d'une part les mesures qui servent également d'autres objectifs et d'autre part, celles qui visent exclusivement les changements climatiques. En effet, beaucoup de mesures prises en la matière relèvent également d'autres préoccupations : l'environnement, l'autonomie énergétique, l'économie, l'urbanisme, l'aménagement... L'urgence de l'action contre les changements climatiques peut alors donner l'impulsion nécessaire pour adopter des dispositions qui auraient pu l'être précédemment pour d'autres raisons. Par contre, les incertitudes persistant autour des changements climatiques rend plus difficile l'adoption de dispositions qui y sont exclusivement liées. Les mesures d'adaptation relevant largement de cette seconde catégorie de mesures, elles sont largement éludées. C'est une stratégie que l'on a pu qualifier de " sans regret " (ONERC, 2007, p. 42)³².

Si l'on compare deux versions du projet de PNR élaborées respectivement en 2006 et 2009, il apparaît que certains objectifs définis en fonction d'enjeux comme la maîtrise de l'énergie ou de l'urbanisation en 2006 vont se retrouver, à la faveur d'enjeux convergents, dans la lutte contre les changements climatiques dans la version 2009.

Dans sa version de 2006, le changement climatique est simplement évoqué mais sans développements spécifiques. Pourtant, beaucoup des objectifs poursuivis dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques sont déjà présents à ce stade du projet. L'article 7 vise à contribuer à la cohérence du développement entre l'armature urbaine (incluant notamment les coupures d'urbanisation et développement urbain multipolaires) et les déplacements (impliquant notamment l'optimisation des infrastructures routières et ferroviaires ; le partage modal et les déplacements doux). L'article 8 vise à contribuer à la gestion durable des flux de matière et d'énergie (c'est-à-dire notamment encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie, favoriser le recours aux énergies renouvelables).

Ces objectifs se retrouvent dans l'article 21 de la version de 2009 consacré explicitement à "contribuer à un aménagement cohérent du territoire préservant le climat".

Il apparaît ici nettement que si dans la version de 2009 les changements climatiques deviennent un enjeu important pour le parc, les solutions qui y sont apportées en termes de réduction des émissions de GES étaient déjà présentes dans le projet de 2006 bien que la préoccupation climatique figurait au second plan et qu'ils étaient portés par d'autres enjeux.

Ce n'est pas le cas, par contre, du second objectif poursuivi en

32

matière de changements climatiques dans le projet de 2009 et développé dans son article 21.2 : l'adaptation. L'article précise les enjeux identifiés sur le territoire en la matière : "Érosion des côtes, intrusion d'eau de mer dans les nappes d'eau douce, submersions, inondations, destructions d'installations seront vraisemblablement amplifiées du fait de l'élévation du niveau de la mer, de l'augmentation de la fréquence et de la puissance des phénomènes météorologiques extrêmes. De plus, la hausse de la température de la surface de la mer va selon les scientifiques induire des modifications physicochimiques de l'eau de mer (salinité et acidité), du régime des vagues et de la circulation des courants marins. Cette perspective implique d'identifier les zones les plus menacées par ces évolutions et d'en évaluer autant que possible les conséquences sur les zones d'habitation, les activités économiques, notamment les activités maritimes et le tourisme, ainsi que sur la biodiversité marine et côtière. "

Face à ces enjeux, le projet propose que « le syndicat mixte du Parc s'implique et participe à la réalisation d'études prospectives sur cette problématique et ses effets sur le littoral et les activités maritimes. Il propose des initiatives en termes d'information et de connaissance et apporte son concours aux dispositifs de suivis et de mesures. »

Le projet de 2006 ne visait pas ces objectifs relevant de l'adaptation.

Intégrant l'enjeu de l'adaptation aux effets des changements climatiques, le projet apparaît désormais novateur. Dans le recueil d'expérience du MIES, parmi les 21 cas présentés, les mesures d'adaptation étaient rares. A l'exception notable du confort d'été, qui apparaît régulièrement, et qui concourt à un autre objectif : la maîtrise de l'énergie. Cependant, à nouveau, dans les zones côtières, le problème de l'érosion et du risque de submersion marine existaient préalablement à la question des changements climatiques, ce qui a concouru au développement de cet aspect de la lutte contre les changements climatiques dans le projet de charte du PNR.

Conclusion

Après avoir connu une phase d'accélération nette à partir de 2007, la construction des enjeux locaux en matière climatique commence à prendre forme. Elle apparaît au travers des stratégies développées dans différents textes par lesquelles les collectivités locales définissent leurs politiques publiques.

Une construction progressive de savoir-faire en matière de définition des enjeux et de mise en œuvre des moyens choisis pour y répondre se développe. Les collectivités ne se sont, en outre, pas limitées à l'usage d'un outil ad hoc : le plan climat territorial. La transversalité des questions climatiques explique leur présence dans les textes visant à définir une politique de

développement durable mais aussi, une politique énergétique. Ce savoir-faire est diffusé et échangé au travers de nombreux réseaux, qui ont ainsi notablement contribué à la prise en compte des changements climatiques dans les politiques publiques locales.

Pourtant, le contenu de ces textes révèle une stratégie prudente des collectivités locales vis-à-vis de cet enjeu non seulement nouveau mais encore dominé par l'incertitude. Les mesures adoptées visent principalement la limitation des émissions de GES, même si des mesures d'adaptation commencent à apparaître. En effet, en matière de réduction des émissions de GES, un objectif chiffré comme le facteur 4 peut se révéler particulièrement valorisant. Focaliser sur le chiffre à atteindre réduit l'inquiétude liée à l'incertitude de l'effet concret des mesures de lutte contre les changements climatiques. En outre, les collectivités locales ont recherché à combiner plusieurs objectifs à atteindre dans le même investissement. Les moyens investis dans la lutte contre les changements climatiques vont largement contribuer, par ailleurs, à l'autonomie et la réduction des coûts énergétiques ou la lutte contre la pollution de l'air, etc. Or, les mesures permettant cette combinaison sont essentiellement celles visant la réduction des émissions de GES. On comprend alors mieux pourquoi l'action est moindre pour l'instant en matière d'adaptation.

Matériellement, l'enjeu sociétal des changements climatiques s'intègre donc dans les politiques publiques locales. Mais les collectivités locales optimisent leurs possibilités de succès dans la conduite de ces politiques à la fois par des objectifs chiffrés et par la combinaison d'objectifs distincts.

Tout à la fois agissantes et prudentes face aux incertitudes liées aux changements climatiques, les collectivités locales évaluent leur marges de manœuvre et construisent leurs stratégies en la matière.

Remerciement

L'équipe du SIAGM, Manuelle Philippe. Cette étude a été conduite dans le cadre du programme *innovative management for europe's changing coastal resource* (IMCORE) financé par l'Union Européenne dans le cadre du programme interreg IVB

Bibliographie

- Bonnard M. (coord.), 2009, *Les collectivités territoriales*, Paris, la documentation française, collection : les notices, 254p.
- Damian M., 2007, « Il faut réévaluer la place de l'adaptation dans la politique climatique », *Natures Sciences Sociétés*, 15, 407-410.
- MIES, 2007, "Plans Climats Territoriaux: des territoires en action - 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique - 1er recueil d'expériences", 67p.
- Godard O., 2007, " Climat et générations futures - Un examen critique du débat académique suscité par le Rapport Stern ", cahiers de la chaire du

développement durable (polytechnique), DDX-07-12, 35p.

Inserguet-Brisset V. et Inserguet J.F " Les approches volontaires et les collectivités locales " pp. 293-308 in Hervé-Fournereau N. (Dir.), 2008, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection l'univers des normes, 326p.

Dictionnaire le nouveau petit robert de la langue française, Paris, éditions Le Robert, 2009, 2837p.

Sansévérino-Godfrin V., 2008, *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Paris, Lavoisier, collection science du risque et du danger, série Notes de synthèse et de recherche, 71p.

ONERC, 2007, " Stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques " Paris : la documentation française, 96p.