

SYNTHÈSE 3
28/10/2009

Les plans Climat,
un **levier** pour
les autorités locales ?

UN NOUVEAU PROGRAMME
DE L'INSTITUT POUR
LA VILLE EN MOUVEMENT

Auditions publiques
d'EXPERTS AMÉRICAINS par
des SPÉCIALISTES EUROPÉENS

“Changement climatique,
mobilités urbaines et **Cleantech**”

POUR CONTRIBUER AUTREMENT AU DÉBAT sur
les enjeux de la mobilité et de l'énergie
dans le contexte du changement climatique,

À L'HEURE OÙ LES BILANS IMPUTENT À LA MOBILITÉ
UN TIERS DES ÉMISSIONS À EFFET DE SERRE.

Cette troisième séance a été l'occasion d'aborder les plans climat comme « outils » des États américains et des villes américaines pour esquisser une approche « globale » de la mobilité face au changement climatique. Lors de la deuxième séance consacrée à la Californie¹, nous avons discuté d'actions et d'expérimentations précises ciblant un aspect de la mobilité (stationnement, congestion, co-voiturage). Les plans climat ont été choisis comme objets centraux de cette troisième séance car ils proposent une vision globale. Ils sont censés présenter toutes les orientations politiques des États et des villes en la matière, décrire leurs stratégies et résumer la totalité de leurs initiatives.

Cette séance diffère également des deux premières en prenant pour objet un outil commun aux États-Unis et à l'Europe, si l'on s'en tient aux grandes lignes qui en définissent le cadre. En réalité, ce contenu varie non seulement à l'intérieur de l'Europe mais entre les villes françaises. Aux États-Unis comme en France, l'élaboration de ces documents est à ses prémices et peu de spécialistes peuvent aujourd'hui en affirmer le contenu détaillé avec certitude.

Les plans climat ont ainsi guidé nos explorations autour d'un double exercice : d'une part, une comparaison (inévitable ?) entre les premiers plans que l'on connaît en Europe et ceux développés aux États-Unis ; d'autre part, une analyse approfondie du contenu des plans climat américains.

Remarquons, tout d'abord, que les motifs de mise en place des plans climat de part et d'autre de l'Atlantique sont différents. Pour Stephen Wheeler, les lancements des plans climat aux États-Unis ne sont pas justifiés par les catastrophes ou les grands problèmes naturels. Les participants présents dans la salle ont souligné la différence avec l'Europe en relayant une idée relativement courante en France : l'importance de « l'alerte » et de « l'urgence » de la situation pour motiver la mise en place de ces plans. En Europe, à la différence des États-Unis, l'assise environnementale et la conscience des enjeux « planétaires » seraient le vecteur de la diffusion de ces plans. Aux États-Unis, ces plans paraissent comme une manière pour les politiques de se démarquer sur les scènes locales et nationales, d'exprimer publiquement un engagement sur LE SUJET environnemental du moment. En Europe, l'invitation pour réaliser ces plans provient d'en haut, des instances nationales ou régionales, et redescend vers les auto-

rités locales (dans les faits, certaines autorités locales ont bien appuyé en « lobby » le lancement national de ces outils ; toutefois, le processus formel est bien descendant). Aux États-Unis, les plans climat sont initiés d'une manière relativement spontanée et libre par les États, les villes ou les institutions régionales. Pour Stephen Wheeler, l'initiation dépend des mobilisations et des stratégies propres aux responsables politiques locaux.

Le déroulement de la séance nous a rappelé les précautions à prendre quant aux généralisations des conclusions aux États-Unis. En effet, quelques minutes après cet échange, Johanna Partin débute sa présentation en expliquant les inondations côtières que pourraient connaître la ville de San Francisco à cause du changement climatique. Ces inondations justifient, explique-t-elle, le lancement d'un plan climat. Le cas de San Francisco est-il exceptionnel ?

Cette contradiction apparente semble plutôt révélatrice de la diversité des situations aux États-Unis et d'une différence de posture. Stephen Wheeler est un « expert-observateur » qui, dans une analyse *a posteriori*, ne constate pas de lien entre le lancement des plans climat et les catastrophes. Johanna Partin est une « experte-active » à la recherche des ressorts qui aident à faire advenir les décisions et à gagner l'adhésion du public. De son point de vue, les inondations paraissent, en particulier pour une ville côtière, un support de mobilisation potentiellement intéressant.

La séance a également permis de relever une convergence entre l'Europe et les États-Unis : les plans climat commencent par la réalisation d'un inventaire des émissions de CO₂ à l'échelle du territoire considéré. Le résultat global de ces inventaires est à première vue surprenant. Stephen Wheeler nous apprend que la répartition des gaz à effet de serre (GES) dans les territoires urbains américains sont, grosso modo, similaires aux répartitions dans les villes françaises : le transport y représente environ un tiers des émissions. Là encore, la moyenne donne une image réductrice de la diversité américaine. Avec San Francisco, on revient à un ratio plus conforme à nos présupposés sur les cas américains : le transport routier y représente la moitié des émissions. Pour définir un « périmètre » d'observation « pertinent » sur ce sujet, le plan climat de San Francisco établit une différence entre les émissions liées aux voies de circulation locales et celles liées aux voies régionales.

Aux États-Unis comme en Europe, ces inventaires de GES, première étape des plans, posent

la question des périmètres et des échelles : comment mesurer les émissions liées à la mobilité qui sont difficiles à affecter à une échelle précise ou un périmètre particulier ? San Francisco répond partiellement à cette question en procédant à cette répartition par le type de voiries. La réponse demeure imparfaite car ce périmètre ne correspond pas toujours au territoire de décision de la ville.

Les présentations nous ont réservé une deuxième découverte. Les plans climat américains n'esquissent pas totalement la question des transports et de la mobilité. Contrairement à nos présupposés, la mobilité est bien présente dans les plans climat, de différentes manières et à différents degrés. Certes, elle n'occupe pas la première place dans les objectifs ou les actions à mener². Le bâtiment et la production d'énergies renouvelables sont les premiers items abordés. La mobilité est envisagée d'une manière claire mais relativement atypique. En effet, nous y retrouvons les efforts annoncés pour améliorer les flottes de véhicules des administrations locales et le développement des transports collectifs, mais y sont également présentées des mesures relativement absentes en Europe : des règlements limitant les rejets des véhicules, des encouragements pour la transformation des parcs de véhicules d'entreprises privées, la substitution de carburants, etc. Seize États américains ont adopté dans leurs plans climat les standards contraignants de la Californie en matière de rejets des moteurs (visant une réduction de 26 % des émissions de CO₂ en 2016). Les villes de Houston, Boston, Indianapolis ou encore New York annoncent des mesures pour réduire les rejets de CO₂ de leurs voitures ou le développement d'agrocarburants.

Les discussions ont également porté sur ce que ces plans climat révèlent quant à la transformation de l'imaginaire américain de la mobilité. Cette question introduite dans le débat par Pierre Radanne a suscité adhésion et commentaire de tous les intervenants. Toutefois, les réponses et les interventions n'ont pas permis de décrire plus précisément en quoi les plans climat participent ou non à la transformation de cet imaginaire. Pour

Faut-il que les plans climat annoncent les *catastrophes* pour participer à la transformation de l'*imaginaire* de la mobilité aux États-Unis ?

certaines présents, cet imaginaire serait transformé ou pourrait l'être potentiellement sous la pression de l'opinion publique mobilisée grâce à des actions de communication. Pour d'autres, cet imaginaire évoluerait face au choc des catastrophes et des risques multipliés par le changement climatique (comme indiqué plus haut, ce point de vue n'a pas fait l'unanimité chez les intervenants, les

membres de la commission et le public présent). Faut-il donc que les plans climat annoncent les catastrophes pour participer à la transformation de l'imaginaire de la mobilité aux États-Unis ? Doivent-ils plutôt prendre la forme d'outils de communication pour atteindre cette fin ?

Concernant la communication, les deux intervenants convergent : le vecteur d'action central du plan climat est la sensibilisation des habitants. Pour eux, le « passage à l'acte » transite par ce biais. L'exemple de San Francisco l'illustre bien : la responsable de son plan climat nous présente un marketing territorial sur le sujet qui s'appuie sur l'action même des habitants. Les réalisations de ces derniers, mises en avant notamment sur le site Internet de la ville, jouent au moins sur trois registres. D'abord, elles doivent retenir l'attention des citoyens et créer l'attractivité pour le sujet. Elles apportent ensuite la preuve de la faisabilité et la facilité d'accès à l'action en matière de changement climatique (puisque le voisin le peut, je le peux aussi). Enfin, elles proposent la preuve de l'existence de l'action et de son efficacité. Cette efficacité n'est pas mesurée à l'aune du changement climatique ou de l'importance des volumes de CO₂ évités. Elle est constatée par le fait que les annonces d'objectifs sont bien traduites en réalisations concrètes. Cette approche du plan climat par le « marketing de proximité » introduit une autre dimension relativement rare en Europe. Le plan comme document politique prend de l'épaisseur par le biais des réalisations multiples que portent les acteurs du territoire. Il n'est pas restreint à la traduction de ses objectifs dans les politiques locales ou les actions publiques. Les plans climat deviennent en quelque sorte « le plan d'action populaire pour le climat ».

Toutefois, ce marketing est construit autour de la thématique énergétique plus que climatique.

Il concerne peu la mobilité. Les panneaux solaires ou les bâtiments efficaces sont mis en avant, leur rôle dans le changement climatique est mesuré. Les actions portant sur la mobilité sont absentes dans le site Internet et dans la valorisation de la ville de San Francisco. Pourquoi l'absence d'un tel marketing concernant la mobilité et la voiture? Difficile, semble-t-il, de le mettre en place à en croire Mme Partin. Elle en veut pour preuve les effets très limités des encouragements prodigués par la ville de San Francisco pour amener les habitants de la Bay à confier leur véhicule aux parkings relais et ainsi utiliser les transports collectifs. Comme les invités de la séance portant sur la Californie, Stephen Wheeler et Johanna Partin ont plutôt présenté des solutions incrémentales qui n'évoquent pas la remise en cause profonde du modèle de mobilité actuel. Dans le cas de San Francisco où, pourtant, les militants écologistes sont présents et actifs, le plan climat ne participe pas à une transformation de l'imaginaire américain de la mobilité (installer des panneaux solaires sur mon toit aujourd'hui, oui; mais me séparer de ma voiture, on verra).

Autre différence avec la France et l'Europe, le processus de fabrication de ces plans climat n'est pas considéré comme le moment pour cultiver et élargir la sensibilisation. Dans l'approche américaine, la sensibilisation est une action postérieure à l'officialisation du plan climat alors qu'en Europe la participation large des habitants est revendiquée ou souhaitée par les villes. Aux États-Unis, les plans climat sont élaborés par les services techniques en lien avec les responsables politiques. Ils sont l'occasion d'affiner les inventaires et de lister les actions à mener. Le document finalisé sert à lancer des initiatives visant le grand public et les citoyens. Plus précisément, ce document permet de collecter sous la thématique climatique des actions anciennes ou plus récentes menées par les habitants et encouragées par les villes pour réduire les effets sur l'environnement. Le changement climatique sert de catalyseur et de porteur dans la «publicisation», tout en en bénéficiant.

**INSTITUT
POUR
LA VILLE
MOUVEMENT**
EN
PSA PEUGEOT CITROËN

CITY
ON THE
MOVE...

Quatre questions ont également été évoquées sans trouver toujours de réponse.

La première concerne l'articulation entre les différentes strates de plans climat – entre l'État, la région et la ville. Nos intervenants ont confirmé que l'articulation était rarement évoquée. Les villes choisissent de respecter le plan climat de l'échelon supérieur ou de s'en éloigner. Souvent, l'usage semble, pour l'instant, de s'ignorer.

La seconde question concerne l'articulation des plans climat avec les plans d'urbanisme et les lois contraignantes. Là aussi, nos intervenants ont confirmé des liens ténus. Peu de plans climat visent une mise en œuvre de leurs objectifs à travers des exigences contraignantes. Aux États-Unis, les plans climat paraissent ainsi comme des «aide-mémoire» collectifs sur la question. Les urgences des États et des villes sont ailleurs, y compris concernant l'environnement: réduction de la pollution de l'air et des espaces naturels. Les plans climat servent à maintenir une sorte de travail «en fond», en «arrière-plan» des tâches les plus pressantes et les plus actives. Par conséquent, ils constituent bien des plans globaux mais n'ont pas pour finalité d'assurer une transversalité et encore moins une intégration des autres plans (et politiques locales) en fonction des enjeux de changement climatique.

Les deux dernières questions ont porté sur deux absents dans les plans climat que l'on pensait y retrouver (particulièrement aux États-Unis). Les entreprises privées ne sont pas intégrées lors de l'élaboration de ces plans. Elles sont évoquées ou mobilisées dans les coulisses de la mise en œuvre des plans. Elles ne sont pas présentes, par exemple, en Californie où les médias annoncent sans cesse leurs engagements en matière environnementale. Les Google et autres Yahoo! ou encore les membres des différents groupements d'entreprises pour le climat (par exemple, *United States Climate Action Partnership*) ne semblent pas parties prenantes.

De même, les innovations technologiques sont relativement peu évoquées dans ces plans climat. Ces derniers s'adosent plus clairement à des solutions connues et accessibles rapidement. Ils ne font pas le pari de la diffusion d'innovations en particulier dans le domaine de la mobilité.

1. <http://vem.typepad.com/cleantech/tout-sur-les-s%C3%A9ances.html>

2. Voir à ce propos l'article de Stephen Wheeler: *State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation*, <http://vem.typepad.com/files/state-and-municipal-climate-change-plans.pdf>

TAOUFIK SOUAMI