



HAL
open science

Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie

Noé Gerardin

► To cite this version:

Noé Gerardin. Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie. Autre [q-bio.OT]. Université Paris Saclay (COMUE), 2018. Français. NNT : 2018SACLA007 . tel-02074028

HAL Id: tel-02074028

<https://theses.hal.science/tel-02074028v1>

Submitted on 20 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Saclay
préparée à AgroParisTech

École doctorale n°581 Agriculture, alimentation, biologie,
environnement et santé (ABIES)

Spécialité de doctorat : Sciences sociales

Thèse présentée et soutenue à Paris, le 25 mai 2018, par

Noé Gérardin

Composition du Jury :

Patrick HASSENTEUFEL Professeur, Université Versailles-Saint-Quentin-en Yvelines et Sciences Po Saint-Germain-en-Laye – Laboratoire Printemps	Président du Jury
Cécile BLATRIX Professeure, AgroParisTech – CESSP	Directrice de thèse
Florence JAMAY Maître de conférences, Université de Picardie Jules Verne – CURAPP	Examinatrice
Romain PASQUIER Directeur de recherches CNRS, Sciences Po Rennes – Laboratoire Arènes	Rapporteur
Raphaël ROMI Professeur, Université de Nantes – Laboratoire Droit et changement social	Rapporteur

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Cette thèse a bénéficié d'un financement du conseil régional d'Île-de-France dans le cadre de l'appel à allocations doctorales 2014 « Droit et science politique ».

Remerciements

Mes premiers remerciements vont tout naturellement à ma directrice de thèse, Cécile Blatrix, pour sa confiance, son accompagnement, ses conseils et sans qui je ne me serais pas lancé dans cette aventure doctorale.

Dans le cadre de mon comité de thèse, j'ai eu le privilège d'échanger à plusieurs reprises avec des enseignants-chercheurs – Vincent Béal, Florence Jamay, Emmanuel Négrier, Philippe Zittoun – d'horizons variés ; qu'ils soient ici remerciés de leur implication et de leurs conseils.

J'adresse mes remerciements à l'ensemble des personnes – elles se reconnaîtront – ayant pris du temps pour m'accorder des entretiens, pour discuter de mon travail (et du leur), ou pour relire des parties de ma thèse.

J'ai eu la chance de profiter de conditions propices au travail : cela a été permis par un financement de thèse du conseil régional d'Île-de-France. Cela a aussi été rendu possible par la mise à disposition d'un bureau (et d'un ordinateur de bureau, le plus vieux de tout l'enseignement supérieur français) au sein de l'UFR GVSP d'AgroParisTech.

Je tiens à remercier les personnes que j'ai eu le plaisir de côtoyer au cours de ces trois années et quelques mois passés sous les toits (littéralement) d'AgroParisTech.

Je pense d'abord à Anne-Marie Zouiten, qui m'a grandement aidé dans nombre de démarches administratives et logistiques tout au long de ma thèse. Merci de votre présence quotidienne accueillante.

Je remercie Lola, Patrice et Pierre, amis et collègues doctorants et docteur, avec qui j'ai partagé un bureau, des journées de travail, les précieuses heures de notre directrice de thèse et beaucoup de bons moments.

Enfin et surtout, je tiens à remercier mes parents pour leur soutien indéfectible tout au long de ces années.

Sommaire

Remerciements	7
Sommaire	9
INTRODUCTION GENERALE	11
PARTIE I : L'ÉMERGENCE D'UNE CENTRALITÉ RÉGIONALE EN MATIÈRE DE CLIMAT, D'AIR ET D'ÉNERGIE	59
<i>Chapitre 1 : La lente émergence de la Région comme « échelon pertinent » face aux enjeux du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie</i>	<i>63</i>
<i>Chapitre 2 : Le contexte multi-acteurs complexe et spécifique des politiques du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France</i>	<i>109</i>
<i>Conclusion de la première partie</i>	<i>185</i>
PARTIE II : INTÉGRATION DES POLITIQUES CLIMAT-AIR-ÉNERGIE ET AFFIRMATION DE LA RÉGION COMME ACTEUR DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	189
<i>Chapitre 3 : La construction d'une planification régionale intégrée climat-air-énergie</i>	<i>195</i>
<i>Chapitre 4 : Coexistence et concurrence des thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France</i>	<i>265</i>
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	<i>308</i>
PARTIE III : LE CHEF DE FILÂT CLIMAT-AIR-ÉNERGIE : OUTIL D'AFFIRMATION D'UNE CENTRALITÉ DE LA RÉGION ?	311
<i>Chapitre 5 : Le chef de filât comme instrument ambigu de coordination</i>	<i>315</i>
<i>Chapitre 6 : Le chef de filât comme outil de légitimation : les questions de qualité de l'air en Île-de-France</i>	<i>369</i>
<i>Conclusion de la troisième partie</i>	<i>399</i>
CONCLUSION GÉNÉRALE	403
Bibliographie.....	417
Annexes	461
Liste des sigles utilisés	467
Table des illustrations	471
Table des matières	473

INTRODUCTION GENERALE

« Faire de l'Île-de-France la première métropole écologique d'Europe », telle est l'ambition annoncée par l'exécutif régional francilien en décembre 2017¹. Cette affirmation appelle plusieurs remarques.

Au-delà de l'indéniable part de communication politique d'une telle annonce, cela pose la question du rôle que peut jouer un conseil régional en matière environnementale, de la place qu'il peut occuper en ce domaine par rapport à d'autres acteurs, notamment vis-à-vis de l'État, et des moyens dont il dispose pour atteindre ses objectifs ainsi proclamés.

L'extrait cité laisse également voir un débat entre les échelles régionale et métropolitaine. Si l'exécutif régional d'Île-de-France utilise le terme de « métropole », ce n'est aucunement par hasard. Derrière l'usage de ce terme transparait une compétition dans la définition de ce qui devrait être le périmètre (mais aussi les compétences) de la métropole du Grand Paris. Il s'agit là d'un débat récurrent, dans lequel les présidents successifs – et de tous bords politiques – du conseil régional d'Île-de-France se sont invités. En 2007, déjà, le président du conseil régional d'Île-de-France de l'époque, Jean-Paul Huchon², affirmait avec vigueur que « la métropole, c'est la région ! »³. Cette position peut être analysée comme l'expression de la crainte qu'une

¹ Conseil régional d'Île-de-France, *Projet de budget pour 2018. Exposé général des motifs*, rapport CR-2017-195 présenté par Valérie Pécresse, décembre 2017, p. 5 et 36.

² Jean-Paul Huchon a été président (PS) du conseil régional d'Île-de-France entre 1998 et 2015 (ayant été réélu en 2004 et 2010). Il a également été maire de la commune de Conflans-Sainte-Honorine entre 1994 et 2001 et a occupé le poste de directeur de cabinet de Michel Rocard lorsque ce dernier était Premier ministre (1988-1991).

³ Jean-Paul Huchon, « La métropole, c'est la région ! », *Pouvoirs locaux*, n° 73, II/2007, p. 114.

métropole puisse faire concurrence à la Région⁴. La possibilité d'une compétition, ou autrement dit d'une lutte de pouvoirs, entre les niveaux métropolitains et régionaux a été soulignée par plusieurs auteurs ces dernières années⁵. L'existence d'une telle crainte est à garder en mémoire lorsque l'on observe que des élus régionaux revendiquent, en quelque sorte, l'usage du terme de métropole.

L'ambition proclamée s'inscrit par ailleurs dans ce qui est communément décrit comme un contexte de « montée en puissance des Régions », en France comme à l'étranger⁶. Cette expression se retrouve depuis quelques années aussi bien dans la presse⁷ que dans la littérature

⁴ Nous entendons par « Région » avec une majuscule le conseil régional, donc l'institution elle-même ; le terme de « région » sans majuscule sera quant à lui utilisé pour désigner le périmètre géographique. Cette différenciation relève d'un usage largement utilisée tant dans la littérature académique que dans les documents officiels, voire même précisé à l'oral (comme l'indiquait l'une des personnes interviewées : « *Un point au niveau de l'orthographe, il faut faire attention : région avec un « r » minuscule c'est la région géographique et avec un « R » majuscule c'est la structure du conseil régional.* » Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017).

⁵ Voir notamment : Romain Pasquier, « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs locaux* n°96, I/2013, p. 34 ; Daniel Béhar, « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs locaux* n°96, I/2013, p. 42 ; Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « Paris, Lyon, Marseille, les Régions face aux Métropoles ou tout contre l'Etat ? », *Urbanisme* Hors-Série n°49, août 2014, p. 19-21.

⁶ Voir les études de cas montrant la grande diversité des pays où s'observe un mouvement de montée en puissance de l'échelon régional, dans : Liesbet Hooghe *et al.*, *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge Taylor & Francis, Abingdon, 2010. Notons que les auteurs de cet ouvrage définissent les régions de la manière suivante : « *a regional government is the government of a coherent territorial entity situated between the local and national levels with a capacity for authoritative decision making* » (p. 9). Leurs études ne portent pas donc pas exclusivement sur l'échelon régional au sens des seules Régions collectivités territoriales. C'est ainsi qu'ils considèrent par exemple que la France (p. 116 et s.), l'Italie (p. 124 et s.) ou encore l'Espagne (p. 142 et s.) ont chacune deux niveaux d'autorités régionales (respectivement : Région et Département ; *provincia* et *regioni* ; *provincias* et *comunidades autónomas*).

⁷ Pour quelques exemples, voir : Sibylle Vincendon, « La montée en puissance des régions », *Libération*, 14 janvier 2014 (http://www.liberation.fr/futurs/2014/01/14/la-montee-en-puissance-des-regions_972867) ; Gaspard Dhellemmes, « Les régions, cinquante ans de montée en puissance », *Le JDD*, 5 juin 2014 modifié le 20 juin 2017 (<http://www.lejdd.fr/Politique/Les-regions-cinquante-ans-de-montee-en-puissance-670360>) ; Michèle Foin, « Emploi : la lente montée en puissance des régions », *LaGazette.fr*, 12 décembre 2016 (<http://www.lagazettedescommunes.com/476685/emploi-la-lente-montee-en-puissance-des-regions/>) ; pour un exemple dans la presse étrangère (marocaine en l'occurrence) : Jaidi Larabi, « La montée en puissance des Régions », *La Vie éco*, 15 septembre 2015 (<http://lavieeco.com/news/debat-chroniques/la-montee-en-puissance-des-regions-35249.html>) (consultés le 20 février 2018).

académique, et ce sur des thématiques très variées : politiques de l'eau⁸, de l'enseignement supérieur⁹, du livre¹⁰, des transports¹¹, et bien d'autres exemples pourraient être cités. Il ressort de la majorité de ces écrits que la « montée en puissance des Régions » y est considérée comme un élément de contexte, un arrière-plan, qui n'est pas forcément expliqué, voire qui irait de soi. C'est justement la caractérisation de cette « montée en puissance » que nous nous proposons d'étudier.

La « montée en puissance des Régions » apparaît être le mouvement majeur d'une évolution générale par laquelle les autorités locales occupent une place grandissante dans l'action publique.

Le domaine des politiques environnementales est tout particulièrement concerné par cette évolution, que ce soit à l'échelle internationale ou à l'échelle interne.

Au niveau international, cela se traduit notamment par l'apparition, depuis les années 1990, de réseaux transnationaux de collectivités territoriales¹² souhaitant peser sur les prises de décision des États, sur les questions climatiques notamment. Également à l'échelle internationale, des sommets d'acteurs non étatiques, parmi lesquels les collectivités, leurs groupements et leurs réseaux, portant sur les questions environnementales et climatiques ont récemment vu le jour¹³.

⁸ Bernard Barraqué, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 1995/3, vol.. 45, p. 420-453 ; Alice Mazeaud, « Quel est le bon débit de l'eau ? Les régulations territoriales sur les usages de l'eau à l'épreuve de la DCE », *Pôle Sud*, 2011/2, n° 35, p. 59-75.

⁹ Myriam Baron, « Villes et régions en concurrence pour comprendre l'offre de formations universitaires ? », *Espaces et sociétés*, 2009/1, n° 136-137, p. 135-154 ; Chris Duke, « Engagement régional des universités : éviter la confusion, malgré d'inévitables contradictions », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2008/2, n° 20, p. 99-113.

¹⁰ Dominique Cartelier, « Penser les politiques publiques du livre à l'heure de la territorialisation », *Communication & Langages*, 2014/4, n° 182, p. 113-126.

¹¹ Pierre Van Cornewal et Philippe Subra, « Écotaxe : retour sur l'échec d'une réforme environnementale », *Hérodote*, 2017/2, n° 165, p. 113-130.

¹² Peuvent être cités ici de nombreux réseaux (ICLEI, C40, NRG4SD, la Convention des Maires, Energy Cities, etc.), dont il sera question dans la partie I, chapitre 1, section 2 de la présente thèse.

¹³ L'événement précurseur est le sommet mondial « Climat et territoires » qui s'est tenu à Lyon début juillet 2015 et qui a réuni plus de 800 représentants de collectivités territoriales du monde entier ; le premier sommet mondial des acteurs non étatiques sur le climat (auquel nous avons assisté), nommé « Climate Chance », s'est tenu à Nantes

En France, un mouvement de décentralisation des politiques environnementales est observable, même s'il est encore partiel. Ce mouvement s'est accéléré ces dernières années, principalement à la suite des lois Grenelle de 2009 et 2010¹⁴, attribuant de nouvelles compétences aux Régions (en particulier en matière de planification environnementale, avec le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie [SRCAE] et le Schéma régional de cohérence écologique [SRCE]¹⁵) et au niveau local. Citons en ce sens la généralisation de l'obligation d'élaboration de Plans climat énergie territoriaux pour les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants, mais également la possible intégration de préoccupations environnementales au sein des documents d'urbanisme.

Un ensemble de réformes récentes¹⁶ poursuivent ce mouvement en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces dernières évolutions législatives laissent indiscutablement voir l'émergence de deux échelons principaux sur les questions environnementales : celui des EPCI – et notamment des métropoles, au sens de la loi du 27 janvier 2014 – et celui des Régions.

Face à ces évolutions, la question de la place et du rôle de ces autorités locales se pose. Plus précisément, les Régions sont-elles en train de devenir l'acteur central des politiques publiques environnementales ?

fin septembre 2016, puis le deuxième a eu lieu à Agadir (Maroc) début septembre 2017. Ces sommets sont amenés à être organisés chaque année dans le pays ayant accueilli l'année précédente la conférence des parties (COP) de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

¹⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1) et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2).

¹⁵ Un index de l'ensemble des sigles et acronymes utilisés et de leurs significations est produit en fin de thèse.

¹⁶ Il s'agit là principalement de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) et de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV).

Délimitation des contours du sujet

La délimitation d'un sujet de thèse fait partie intégrante de la réflexion caractérisant un tel travail de recherche. Ce processus commence avant même le début « officiel » de la thèse lorsque c'est le doctorant lui-même, avec son ou sa futur(e) directeur ou directrice de thèse, qui propose un sujet. Tel a été notre cas.

Animés par un fort intérêt pour les sujets touchant à l'environnement et séduit par une première expérience dans le domaine de la recherche¹⁷, nous avons décidé de solliciter des financements de thèse sur un sujet défini par nos soins.

Nous avons à l'époque soumis deux sujets, à deux institutions différentes, qui reflètent bien, *a posteriori*, les pistes d'interrogations que nous nous posions.

La première proposition a été faite auprès de l'ADEME, dans le cadre de l'appel à candidature 2014 de son programme de thèses. Le sujet proposé portait sur le rôle des métropoles dans la transition énergétique et l'impact de l'émergence de cet échelon sur les politiques environnementales. Nous étions alors en 2014, quelques semaines après l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Ce contexte a incontestablement influé sur le sujet que nous avons proposé : l'échelon métropolitain bénéficiait d'une reconnaissance et d'un essor sans précédent. De nombreuses interrogations se posaient sur l'avenir des métropoles, leur futur rôle dans l'action publique et la manière dont ces nouveaux acteurs se positionneraient vis-à-vis des acteurs préexistants. L'ensemble de ces questions se posaient avec une acuité particulière concernant le domaine des politiques environnementales – du fait des compétences qui ont été reconnues aux métropoles et du fait de l'importance du rôle des villes face à des enjeux comme la lutte contre les changements climatiques. C'est pour ces raisons que nous avons proposé

¹⁷ En tant que stagiaire au sein d'une équipe de recherche pluridisciplinaire dirigée par Cécile Blatrix et Jacques Méry, sur le projet *Ecoconcert* (« Coûts de concertation, coûts de non-concertation en matière de déchets et d'environnement ») dans le cadre du programme « Déchets et société » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Cette recherche a donné lieu à un rapport : Cécile Blatrix et Jacques Méry, *Coûts de concertation, coûts de non-concertation en matière de déchets et d'environnement*, ADEME, 2014.

d'étudier spécifiquement l'échelon métropolitain, dans lequel il était possible de voir l'acteur émergent des politiques environnementales.

La seconde proposition – qui a été retenue et qui est donc à l'origine de la présente thèse – a été déposée auprès du conseil régional d'Île-de-France, dans le cadre de son appel à candidature d'allocations doctorales de 2014¹⁸. Chaque année, la Région Île-de-France lance un tel appel à candidature, en définissant deux thématiques. En 2014, la thématique à laquelle nous avons candidaté était intitulée « Droit et science politique ».

Le sujet proposé portait là encore sur les politiques environnementales, mais cette fois-ci en mettant l'accent spécifiquement sur l'échelon régional. Ce choix s'explique pour plusieurs raisons.

La première était de présenter au conseil régional d'Île-de-France une proposition de sujet portant sur l'échelon le plus susceptible de l'intéresser : le sien.

Le cas francilien paraît d'autant plus pertinent à étudier que les problématiques environnementales (pollution de l'air, émissions de gaz à effet de serre, dépendance énergétique, étalement urbain et ses conséquences sur les espaces naturels et la biodiversité, etc.) y sont exacerbées¹⁹. Cela peut s'expliquer par la densité de population, sachant que l'Île-de-France est la région française métropolitaine à la fois la plus petite (12 011 kilomètres carrés) et la plus peuplée (12,1 millions d'habitants en 2016), ce qui en fait un territoire très dense et fortement urbanisé²⁰.

¹⁸ Nous avons donc bénéficié d'un contrat doctoral financé par le conseil régional d'Île-de-France. Concrètement, le conseil régional versait l'allocation doctorale à AgroParisTech, qui était notre employeur et était donc en charge de la gestion administrative et financière de l'allocation doctorale.

Nous tenons à préciser, même si cela va de soi, qu'aucune ingérence de la part de personnes (élus ou agents) du conseil régional d'Île-de-France n'a eu lieu durant ce travail de recherche, qui s'est déroulé en parfaite indépendance. Le seul contrôle effectué par les services du conseil régional au cours de la thèse a consisté en la demande d'envoi, à mi-parcours, d'un court document décrivant le travail réalisé jusqu'alors.

¹⁹ Nous reviendrons au cours de la thèse sur les principaux constats concernant les enjeux climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France. Cf. en particulier section 2 du chapitre 2.

²⁰ Chiffre donné par le Conseil régional d'Île-de-France pour 2010 ; cf. l'infographie : <https://www.iledefrance.fr/territoire/agriculture-espaces-ruraux> [consulté le 16 janvier 2018]

Dans ces conditions, il a semblé nécessaire de positionner le cas de l'Île-de-France au centre de notre recherche, ce qui n'exclut pas le recours ponctuel à des éléments de comparaison avec d'autres régions françaises ou étrangères. Cela peut poser question, tant le cas de l'Île-de-France est spécifique, d'un point de vue administratif et politique – la place de l'État en Île-de-France et la complexité de l'organisation territoriale francilienne²¹ sont souvent soulignées²² –, mais également démographique, géographique et urbanistique, par rapport aux autres régions françaises²³.

Romain Pasquier avance l'idée, à laquelle nous souscrivons, selon laquelle la Région Île-de-France dispose d'avantages par rapport aux autres Régions françaises :

« *A priori*, cette Région dispose d'un avantage institutionnel comparatif au regard de ses homologues hexagonaux via la maîtrise d'outils spécifiques comme le syndicat des transports d'Île-de-France, l'établissement public foncier régional ou le SDRIF »²⁴.

Face à cette analyse, deux positions pourraient être soutenues : soit décider de ne pas étudier le cas francilien tant il est différent des autres régions françaises, soit au contraire s'y intéresser en considérant qu'il s'agit de la Région peut-être la plus à même d'esquisser des évolutions

²¹ La création en 2016 de la Métropole du Grand Paris en tant qu'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à statut particulier, elle-même composée d'établissements publics territoriaux, participe indéniablement à cette complexité. Mais il ne s'agit pas du seul élément de complexité : citons notamment le statut de Paris. Concernant ce dernier point, voir la discussion sur le statut de la ville de Paris (Géraldine Chavrier, « Paris : ville et département ou ville-département ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2009, p. 1348.), ainsi que la réforme en cours par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, qui érige la Ville de Paris comme collectivité à statut particulier remplaçant la commune de Paris et le département de Paris, à compter du 1^{er} janvier 2019.

²² L'idée de complexité est présente dans plusieurs rapports officiels concernant l'Île-de-France : Jean Robert, *Contribuer à une meilleure gouvernance en Île-de-France – De l'efficacité en démocratie*, Conseil économique et social de la région Île-de-France, Section de la prospective et de la planification, 31 mai 2001 ; Conseil régional d'Île-de-France, *Rapport de la commission scénarii pour la métropole Paris – Île-de-France demain*, 31 mars 2008 ; Philippe Dallier, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Sénat, n° 262, 8 avril 2008.

²³ Nombre d'auteurs ont déjà étudié ces spécificités franciliennes. Voir notamment : Jean-Claude Boyer, « Île-de-France », in Jean-Claude Boyer *et al.*, *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2009, p. 131-158 ; Philippe Subra, « Île-de-France », in Béatrice Giblin, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 126-213.

²⁴ Romain Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée* 2016/3, vol. 23, p. 344.

futures de l'organisation territoriale française. C'est cette dernière vision que nous privilégions. Pour l'étayer, on peut mentionner la création récente, par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans les régions autres que l'Île-de-France, la Corse et l'outre-mer : le modèle de ces schémas régionaux prescriptifs se trouve en partie du côté de l'Île-de-France, avec le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)²⁵. De même, le Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PREDMA) d'Île-de-France a constitué un exemple précurseur de planification régionale en matière de déchets, à l'époque où cette compétence relevait ailleurs en France des départements²⁶. C'est également la loi du 7 août 2015²⁷ précitée qui a unifié la compétence de planification en matière de déchets à l'échelon régional, avec le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)²⁸. Plus largement, cette vision revient à considérer, dans l'hypothèse d'une place de plus en plus centrale des Régions dans l'action publique, qu'il est justifié de s'intéresser à la Région Île-de-France puisqu'elle pourrait être la plus en capacité d'acquiescer un tel positionnement central, grâce à ses avantages comparatifs.

La seconde raison se basait sur l'observation déjà mentionnée : le constat partagé d'une « montée en puissance des Régions ». Ces dernières apparaissaient d'ores et déjà comme un acteur dont le rôle dans l'action publique, notamment en matière environnementale, allait en se renforçant. Tout comme pour les métropoles, il était possible de se demander comment allait évoluer le rôle des Régions. Au moment de la proposition de sujet de thèse en 2014, l'hypothèse d'un positionnement de plus en plus central des Régions pouvait être posée mais aucune confirmation ou infirmation définitive ne pouvait y être apportée. Plusieurs évolutions

²⁵ Nous reviendrons au cours de la thèse sur le SDRIF (cf. partie I, chapitre 2, section 2, 2) et sur les SRADDET (cf. partie II, chapitre 3, section 3).

²⁶ Guillaume Gourgues (coord.), *La planification départementale en matière de déchets (Plan2D). Fabrique et mise en œuvre d'une action publique*, Rapport final, ADEME, AgroParisTech, Pacte, Citeres, Mars 2015.

²⁷ Article 8 de la loi n° 2015-991 de la loi du 7 août 2015.

²⁸ Ces derniers ont vocation à être intégrés aux SRADDET, sauf en Île-de-France, en Guadeloupe, à La Réunion, en Guyane et en Martinique, où les PRPGD continuent à exister, puisque ces territoires ne sont pas couverts par des SRADDET.

intervenues au cours de la thèse – fusion des régions en 2016²⁹, transferts de certaines compétences départementales aux Régions³⁰ – sont ensuite allées dans le sens d'un tel renforcement de l'échelon régional. Ces évolutions, que nous ne pouvions certes pas prévoir en début de thèse, n'ont fait que nous conforter dans l'intérêt d'étudier l'échelon régional.

Il a été question à plusieurs reprises du « domaine de l'environnement » ou des « politiques environnementales ». Le choix de s'y intéresser, nous l'avons dit, relève en premier lieu de l'intérêt que nous portons à ces thématiques et du sentiment qu'il s'agit d'un enjeu crucial, émergent et gagnant en importance. Il est cependant impossible de traiter l'ensemble des questions d'environnement – si tant est que « l'environnement » existe³¹ – du fait de la très grande diversité de thématiques que peut couvrir ce terme. Vouloir étudier les politiques d'environnement impliquerait étudier de très nombreux secteurs d'intervention publique (gestion des déchets, gestion de l'eau, protection de la biodiversité, lutte contre les changements climatiques, lutte contre la pollution de l'air, gestion des risques industriels, etc.), sans compter ceux ne relevant pas du domaine environnemental *stricto sensu* mais ayant des impacts indéniables d'un point de vue environnemental (nous pensons ici aux politiques en matière de transports, d'aménagement du territoire, ou encore d'agriculture).

Comme le note justement Vincent Béal dans l'introduction de sa thèse :

« analyser les politiques d'environnement ou de développement durable pose des problèmes d'ordre méthodologique car ces objets sont particulièrement flous et labiles, d'une part, et ils sont susceptibles d'englober la quasi-totalité des politiques urbaines

²⁹ Suite à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³⁰ Exemple de la compétence de la planification en matière de déchets, précitée. Ces transferts illustrent la concurrence entre Départements et Régions, qui est observable depuis la création de ces derniers (Gérard Marcou, « Les paradoxes de la région », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2008, p. 1634).

³¹ Sur l'existence même de l'environnement et des politiques de protection de l'environnement, voir l'introduction de : Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, éd. La Découverte, coll. Textes à l'appui/série Écologie et société, Paris, 1994.

(eau, énergie, biodiversité, déchets, mais aussi renouvellement urbain, transports, planification, développement économique), d'autre part. »³²

Lorsque l'on étudie des politiques environnementales, la délimitation précise de politiques envisagées est donc un passage obligé, dans un souci de faisabilité du sujet.

Nous avons pris en compte plusieurs critères et considérations pour déterminer que nous étudierons les politiques en matière de climat, d'énergie et de qualité de l'air.

Tout d'abord, même si cela peut paraître un critère peu scientifique, notre choix s'est porté sur ces thématiques parce qu'elles nous semblent porteuses d'enjeux émergents et cruciaux³³ : il s'agit des enjeux liés à la lutte contre les changements climatiques, à l'adaptation aux effets de ces dérèglements climatiques, ou encore à la lutte contre les pollutions ayant des conséquences sur la santé humaine.

Ensuite, le fait que l'échelon régional intervienne en matière de climat, d'air et d'énergie (comme sur nombre d'autres sujets environnementaux : biodiversité, déchets, etc.) est également un des critères expliquant le choix d'étudier ces politiques. Sur ce point, c'est surtout la jonction des thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air qui a attiré notre attention. Ces secteurs sont de plus en plus envisagés comme un ensemble intégré – ce qui n'a rien de « naturel » et résulte en réalité d'un travail de construction d'un nouveau domaine d'action publique³⁴ –, mais ils ont connu des génèses et des évolutions distinctes. Cela offre la possibilité de comparer ces évolutions, la manière dont le domaine « climat, air, énergie » a été structuré et, au final, les conséquences que cela implique pour la Région.

³² Vincent Béal, *Les politiques de développement durable, Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Universités de Saint-Étienne et de Lyon, 2011, p. 32.

³³ Sachant, bien entendu, que de nombreux autres enjeux environnementaux sont vitaux : préservation de la ressource en eau, protection de la biodiversité, etc.

³⁴ Sur l'idée d'approche intégrée climat-air-énergie et son historique, cf. partie II, chapitre 3, section 2 de la présente thèse.

Une problématique générale : la Région comme acteur central des politiques environnementales ?

La Région est-elle sur le point de devenir l'acteur central des politiques publiques environnementales ? C'est à cette question que nous nous proposons de répondre, en étudiant les politiques en matière de climat, d'air et d'énergie menées par la Région Île-de-France.

Poser la question de la centralité de la Région dans ce domaine amène d'autres interrogations. Tout d'abord, s'intéresser aux politiques publiques régionales climatiques, énergétiques et de qualité de l'air implique d'étudier en quoi consistent ces politiques, comment, quand et pourquoi elles ont été élaborées, quels instruments sont mobilisés pour leur mise en œuvre et quels usages sont faits de ces instruments. C'est dans cette optique que nous nous intéresserons notamment à la genèse des politiques climat, air et énergie régionales et à la construction du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

Ensuite, s'interroger sur la place de la Région, c'est nécessairement se poser la question de ses rapports avec l'État : si l'on considère l'hypothèse d'une « montée en puissance » de la Région dans les domaines que nous étudions, cela signifie-t-il que cela se fait au détriment de l'État ? Pour répondre à cette question, il sera indispensable d'envisager la genèse de la décentralisation en matière environnementale, ainsi que les rapports entre État et Région dans le cadre de documents tels le SRCAE et le SDRIF.

Enfin, s'interroger sur la place de la Région, c'est également questionner les rapports de celle-ci avec les autres collectivités territoriales et personnes amenées à intervenir d'une manière ou d'une autre sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air : la Région occupe-t-elle par rapport à ces acteurs une position centrale, voire de *leader*, et si oui, comment cela se concrétise-t-il ? C'est dans cette perspective que sera abordé le questionnement portant sur la Région comme collectivité « chef de file » en matière de climat, d'air et d'énergie.

Au final, c'est bien la question de l'existence, ou non, d'un *leadership* régional en matière de climat, d'air et d'énergie qui se pose. Il s'agit donc d'étudier l'hypothèse d'un mouvement, qui serait en cours, de construction d'un *leadership* régional en ce domaine d'action publique.

Cette problématique s'inscrit explicitement dans la lignée des interrogations posées par Pascal Jan, lorsque celui-ci demande si « les régions françaises assurent-elles un *leadership* territorial à défaut de jouir d'une position hiérarchiquement supérieure aux autres collectivités locales ? » et « dans quelle mesure les régions s'imposent comme des collectivités pivot de l'action publique territoriale ? »³⁵

Région et environnement : état des connaissances sur une thématique récente

Le rôle des Régions en matière d'environnement est un sujet de recherche relativement récent, que ce soit dans la littérature juridique ou politiste, mais aussi dans d'autres disciplines, comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Les premiers travaux universitaires sur l'intervention des Régions en matière d'environnement, à partir des années 1980 et surtout 1990, mettent en avant l'absence de compétences des conseils régionaux en la matière à la suite des premières lois de décentralisation. Ce constat est dressé en tout premier lieu par Michel Prieur dans un article de 1984³⁶. Il y observait l'absence de transfert de compétences de l'État aux Régions dans le domaine de l'environnement, tout en soulignant quelques « droits d'initiatives » reconnues aux Régions : droit d'initiative pour la création des parcs naturels régionaux³⁷, droit de proposition à l'État de prescriptions

³⁵ Pascal Jan, « La Région et la question du leadership territorial », in Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, p. 352.

³⁶ Michel Prieur, « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 1984, p. 107-113.

³⁷ Article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Cette disposition s'inscrit dans la continuité du décret du 24 octobre 1975 qui avait attribué ce droit d'initiative aux établissements publics régionaux.

particulières en matière d'urbanisme et d'aménagement³⁸, ce qui peut comporter des prescriptions relatives à l'environnement, et enfin droit d'initiative de coopération transfrontalière avec des collectivités étrangères limitrophes³⁹, coopérations qui pourraient concerner des sujets environnementaux. Notons toutefois que, dans chacun de ces cas, l'État garde une place importante, si ce n'est centrale, puisqu'il garde le pouvoir de décision finale (pour la création des parcs naturels régionaux et pour l'élaboration de prescriptions particulières proposées par les Régions en matière d'urbanisme et d'aménagement) ou un pouvoir d'autorisation (pour les coopérations transfrontalières décentralisées).

Michel Prieur avançait par ailleurs l'idée d'une « régionalisation en douceur de l'environnement »⁴⁰ qui passait plus par la planification que par des pouvoirs relevant spécifiquement des politiques environnementales. Sur ce point, Michel Prieur est rejoint quelques années plus tard par Raphaël Romi, dans un article portant sur les potentialités de l'action des Régions dans le domaine de l'environnement⁴¹. Parmi les atouts – nous reprenons ici un terme utilisé par l'auteur – des Régions, se trouve justement le fait qu'elles disposent de compétences en matière de planification, permettant de toucher à des thématiques environnementales.

Le début des années 1990 est ainsi marqué par un intérêt croissant des juristes pour la thématique des Régions et de l'environnement⁴² : outre l'article précité, des colloques sont alors

³⁸ Article 36 de la loi précitée.

³⁹ Article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁴⁰ Michel Prieur, « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 1984, p. 110.

⁴¹ Raphaël Romi, « La région et l'administration de l'environnement : des potentialités à développer », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1990, p. 457.

⁴² Notons que Michel Prieur n'est pas étranger à ce mouvement : les colloques dont il est fait mention ci-dessous ont tous été organisés au sein de son université, celle de Limoges, et il a dirigé la thèse de Jean Thévenot, citée ci-dessous.

organisés⁴³ et une thèse portant sur le sujet est soutenue en 1992 par Jean Thévenot⁴⁴. Ce dernier reprend le constat de départ de l'absence de compétences des Régions en matière d'environnement. Il s'intéresse également aux moyens (ou plutôt à l'absence de moyens) des conseils régionaux, qui n'ont à l'époque, pour la majorité d'entre eux, ni agence, ni commission, ni personnel dédiés au secteur de l'environnement. Les initiatives qu'il observe, comme par exemple la création dès 1976 de l'Agence régionale des espaces verts de la région Île-de-France, relèvent d'actions volontaires qu'il explique par des situations régionales particulières (en l'occurrence, la forte urbanisation en Île-de-France, et les menaces que cela fait peser sur les espaces verts). Dans sa thèse, Jean Thévenot évoque par ailleurs la question de la représentation des partis écologistes au sein des conseils régionaux. Il se base pour cela sur les élections régionales de 1986 (les premières au suffrage universel direct) et celles de 1992, qui ont vu les élus écologistes⁴⁵ passer de trois à plus de deux cents conseillers régionaux au niveau national, ce qui a permis à ces partis d'être représentés dans les commissions permanentes⁴⁶ de tous les conseils régionaux et, même, de diriger un conseil régional⁴⁷. Cette approche consistant à étudier les effets de la présence d'élus écologistes au sein des conseils régionaux sur l'action publique régionale est particulièrement intéressante, et nous y recourons d'autant plus que le

⁴³ Colloque « Régions et Environnement », Limoges, 19 septembre 1990 ; à noter qu'en mars 1988 avait eu lieu, également à Limoges, un colloque sur le thème « Europe des régions et environnement ».

⁴⁴ Jean Thévenot, *La région et l'environnement*, thèse en droit public, Université de Limoges, 1992.

⁴⁵ Cela incluait à l'époque principalement deux partis : Génération Écologie et les Verts.

⁴⁶ La commission permanente d'un conseil régional, prévue aux articles L. 4133-4 du Code général des collectivités territoriales, est une assemblée composée du président du conseil régional, de ses vice-présidents et de conseillers régionaux élus par leurs pairs, dans la limite d'un tiers de l'effectif du conseil régional (à titre d'exemple, la commission permanente du conseil régional d'Île-de-France comprend 69 conseillers régionaux, sur les 209 que comprend son assemblée plénière). L'assemblée plénière du conseil régional délègue à la commission permanente les compétences sur lesquelles cette dernière délibèrera. En pratique, c'est donc la commission permanente qui délibère pour le conseil régional, à l'exception des compétences que l'assemblée plénière se serait réservées et à l'exception, dans tous les cas, de la compétence budgétaire. Être représenté au sein de la commission permanente est donc essentiel pour les groupes politiques souhaitant pouvoir peser sur les délibérations régionales.

⁴⁷ Celui du Nord-Pas-de-Calais, avec à sa tête Marie-Christine Blandin (les Verts), de 1992 à 1998. Situation permise par le désistement de la tête de liste socialiste au troisième tour de l'élection à la présidence du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

recul permet maintenant d'analyser six scrutins régionaux (1986, 1992, 1998, 2004, 2010, 2015) successifs et donc plusieurs alternances politiques.

Les années 1990 ont également vu la publication d'un ouvrage collectif sous la direction de Bernard Barraqué et de Jacques Theys, dont l'ambition a été de dresser le bilan des premières politiques d'environnement en France⁴⁸. Bien qu'un chapitre y soit dédié aux collectivités locales et à l'environnement⁴⁹, qui porte en réalité sur le seul échelon municipal, il apparaît que les Régions ne sont aucunement étudiées dans cet ouvrage.

Cela contraste avec l'agenda de recherche de certains politistes et sociologues qui, dans la seconde moitié des années 1990, s'intéressent aux Régions et à leurs politiques. Ce constat d'un intérêt croissant de certains chercheurs en sciences politiques pour les Régions et les politiques régionales durant la décennie 1990 a déjà été fait par Sylvain Barone dans sa thèse consacrée aux politiques régionales ferroviaires⁵⁰. Sylvain Barone date le début de ce mouvement à la publication en 1993 de l'ouvrage du CURAPP⁵¹ portant sur les politiques régionales⁵². Si une telle publication intervient à ce moment-là, c'est que, selon ses auteurs, les politiques régionales commencent à devenir plus visibles, plus présentes dans la vie quotidienne des français :

⁴⁸ Bernard Barraqué et Jacques Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998. Soulignons que les travaux s'attachant à dresser le bilan des politiques environnementales en France semblent s'intéresser avant tout à l'échelon national ou, du moins, à ne pas approfondir la question du rôle des collectivités territoriales : dans leur article de 2010, Valérie Lacroix et Edwin Zaccà mentionnent l'accroissement des compétences environnementales des Régions, mais sans pour autant analyser ce mouvement (Valérie Lacroix et Edwin Zaccà, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancé, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2, n° 134, p. 205-232).

⁴⁹ Bernard Barraqué, « Les collectivités territoriales et l'environnement », in Bernard Barraqué et Jacques Theys (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998, p. 347-372.

⁵⁰ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

⁵¹ Alors « Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie » et maintenant « Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique »

⁵² CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993.

« Depuis quelques années, les politiques régionales nous sont devenues familières. Qu'il s'agisse de formation, d'emploi, de transports ou de loisirs, la région est désormais omniprésente dans notre vie quotidienne. »⁵³

Parmi les contributions à l'ouvrage du CURAPP, soulignons celle de Jacques Chevallier sur les compétences des Régions⁵⁴. Outre une présentation des compétences reconnues par la loi aux conseils régionaux, l'auteur y montre comment ces derniers ont développé leurs interventions au-delà des compétences qui leur sont expressément reconnues. Pour étayer cette idée, Jacques Chevallier cite les domaines de la culture, de l'environnement (en prenant pour exemple l'existence d'actions ponctuelles de protection des espaces naturels et de gestion des déchets en Picardie depuis le milieu des années 1980⁵⁵) et de l'enseignement supérieur (avec la participation de conseils régionaux aux financements de constructions d'établissements d'enseignement supérieur). L'auteur en déduit ce qu'il appelle une « logique de gouvernement local »⁵⁶, se caractérisant par l'intervention extensive des Régions dans tous les domaines qu'elles considèrent d'intérêt régional. Ce constat d'intervention des Régions au-delà de leurs compétences sectorielles a depuis été repris et confirmé par plusieurs auteurs⁵⁷.

On assiste ensuite à une importante production d'écrits scientifiques sur le thème des Régions : en l'espace de deux ans (1997-1998), ce n'est pas moins de quatre ouvrages académiques qui sont publiés en France sur ce sujet⁵⁸. Le questionnement sur l'émergence et le rôle des

⁵³ François Rangeon, « Présentation », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 5.

⁵⁴ Jacques Chevallier, « Les compétences régionales », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 7-26.

⁵⁵ L'ouvrage précité du CURAPP inclus une contribution portant sur les politiques régionales de la Région Picardie : Frédéric Pelletier, « Les politiques de l'environnement du conseil régional de Picardie », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 71-108.

⁵⁶ Jacques Chevallier, *Op. cit.*, p. 14.

⁵⁷ Voir notamment : Anne-Cécile Douillet et Alain Faure (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005 ; Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

⁵⁸ Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997 ; Olivier Nay, *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*,

institutions régionales en Europe est au cœur de la majorité de ces ouvrages, qui étudient le cas français, mais également d'autres États membres de l'Union européenne, permettant notamment une mise en lumière de la diversité des processus de régionalisation en œuvre. Le livre d'Olivier Nay⁵⁹, tiré de sa thèse, se distingue en ce qu'il étudie le processus d'institutionnalisation de la Région. L'un des apports intéressants de ses travaux⁶⁰ est l'idée que ce processus d'institutionnalisation passe par l'apprentissage, qu'il définit comme étant « une adaptation progressive des acteurs sociaux à de nouvelles règles gouvernant les rapports sociaux »⁶¹, par lequel chaque acteur intériorise les règles nouvelles et en use en fonction de ses intérêts. Olivier Nay souligne d'ailleurs que certains acteurs qu'il a observés ne croient pas au processus de régionalisation mais y prennent quand même part, car ils y trouvent un intérêt, politique, économique ou autre : les normes juridiques sont alors vues comme un « système d'opportunités, dans la mesure où l'usage pragmatique de ces règles est constitutif de ressources pour l'action. »⁶² Au final, il ressort de ces travaux l'image d'une institution investie par des acteurs s'adaptant peu à peu à la nouvelle donne régionale, mais qui, à l'époque, reste un échelon encore peu privilégié de l'organisation administrative locale.

Quelques années plus tard, Sylvain Barone constate qu'au début des années 2000 les sujets portant sur les Régions et sur leurs politiques sont un peu tombé en désuétude au sein de la

L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 1997 ; Élisabeth Dupoirier (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998 ; Emmanuel Négrier et Bertrand Jouve, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, Paris, 1998.

⁵⁹ Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997.

⁶⁰ Du même auteur, voir également : Olivier Nay, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 38, 1997, p. 18-46.

⁶¹ Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997, p. 21.

⁶² *Idem.*, p. 335.

communauté des politistes, malgré l'actualité liée aux réformes constituant l'acte II de la décentralisation⁶³.

Mais la question des Régions et de leurs politiques n'est pas restée longtemps un angle mort de la recherche. Ainsi, en 2011, l'auteur précité dirige un ouvrage collectif sur les politiques régionales, dont nous reparlerons ci-dessous. Un an plus tard, Romain Pasquier publie un ouvrage⁶⁴ important dans la compréhension de la Région sous plusieurs aspects : en tant qu'espace de mobilisations culturelles, sociales et politiques, en tant qu'espace fonctionnel d'interventions d'autorités supérieures (Union européenne ou État) et en tant qu'espace de gouvernance produisant des politiques publiques. Ce sont avant tout les deux derniers volets qui nous intéressent, puisque cela amène à s'interroger sur les rapports entre la Région et l'État (et l'UE) et sur la capacité des Régions de définir et de mettre en œuvre des politiques à leur échelle. L'utilisation du terme de « capacité » n'est ici pas anodine : la notion de « capacité politique régionale » est en effet au centre des travaux de Romain Pasquier⁶⁵. La « capacité politique territoriale » est selon lui à entendre comme « un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. »⁶⁶ Nous reparlerons en particulier de l'idée de capacité à coordonner l'action collective dans la troisième partie de la thèse s'intéressant au rôle de chef de file de la Région.

En ce qui concerne les politiques environnementales, l'échelon régional semblait peu pertinent à étudier il y a encore quelques années, si l'on prend l'exemple de l'ouvrage dirigé par Sylvain

⁶³ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 34-35.

⁶⁴ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

⁶⁵ Romain Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

⁶⁶ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, p. 41.

Barone⁶⁷. Dans cet ouvrage collectif de 2011, les politiques environnementales ne sont pas abordées, ni dans la partie dédiée au « noyau dur » des compétences régionales (formation professionnelle, éducation et Transport express régional), ni dans celle regardant « au-delà des compétences régionales » (enseignement supérieur et recherche, culture et gestion du territoire)⁶⁸. La place subsidiaire des Régions en matière d'environnement, du moins à l'époque de l'écriture de l'ouvrage, expliquerait ce choix⁶⁹. Les collectivités territoriales sont d'ailleurs parfois totalement absentes des travaux de la même époque portant sur les politiques environnementales. C'est par exemple le cas dans l'ouvrage *Action publique et environnement* de Pierre Lascoumes⁷⁰, dans lequel les développements portant sur les institutions publiques se cantonnent à la présentation du ministère en charge de l'environnement⁷¹.

À la même période, au cours des années 2000, on constate cependant l'apparition de recherches portant plus spécifiquement sur le rôle des Régions en matière de politiques climatiques. Peuvent notamment être cités sur ce sujet les travaux de François Bertrand, associé à Corinne Larrue⁷², à Laurence Rocher⁷³, ou à Elsa Richard⁷⁴. Ces travaux mettent en lumière les

⁶⁷ Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, 2011.

⁶⁸ Nous reprenons ici la répartition faite dans l'ouvrage précité.

⁶⁹ Sylvain Barone, « Introduction générale : les politiques régionales à l'examen », in Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, 2011, p. 9.

⁷⁰ Pierre Lascoumes, *Action publique et environnement*, Presses universitaires de France, Que sais-je ?, 2012.

⁷¹ *Idem*, p. 60 et s.

⁷² François Bertrand et Corinne Larrue, *Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales*, Rapport final, volume 1 - Synthèse, Programme « Gestion et impacts du changement climatique », CNRS et Université de Tours (UMR CITERES), Juillet 2007.

⁷³ François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013.

⁷⁴ François Bertrand et Elsa Richard, « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 71-100. Elsa Richard s'est plus spécifiquement intéressée au thème de l'adaptation aux changements climatiques : Elsa Richard, « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements

modalités d'apparition des thématiques climatiques à l'échelle régionale en France. Y sont interrogées les conditions et les raisons ayant poussé les conseils régionaux à intervenir en la matière, les outils mobilisés pour cela, les acteurs en présence et, de manière plus générale, les processus de construction des politiques climatiques locales. L'ensemble des travaux de ces auteurs, que nous mobiliserons à plusieurs reprises au cours de la thèse, constituent indéniablement un corpus essentiel et incontournable pour tout chercheur s'intéressant à la construction des politiques climatiques et environnementales, aux niveaux régional et local en France.

Ces dernières années, un nombre croissant d'articles juridiques portent sur le rôle des collectivités territoriales en matière d'environnement⁷⁵, dont nombre d'entre eux ont souligné le rôle grandissant des Régions en la matière. Des auteurs étrangers nous apprennent par ailleurs que le renforcement de l'échelon régional sur les questions environnementales n'est pas une spécificité française et se retrouve tant dans des États dont l'organisation territoriale et le

climatiques à l'échelle régionale », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-Série 20, décembre 2014 ; Elsa Richard, *L'adaptation aux changements climatiques. Les réponses de l'action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2016.

⁷⁵ Parmi ces nombreux travaux, peuvent être cités : Philippe Billet, « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement* n° 8, août 2010, étude 18 ; Philippe Billet, « Collectivités territoriales et transition énergétique », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 41, 7 octobre 2013, 2296 ; Christophe Bouneau et Jean-Baptiste Vila, « Transition énergétique et réforme territoriale : les enjeux d'un dialogue complexe », *Energie-Environnement-Infrastructures*, n° 1, janvier 2016, dossier 2 ; Vincent de Briant, « Collectivités territoriales et environnement – Chronique 2015 », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3 volume 41, p. 570-583 ; Vincent de Briant, « Collectivités territoriales et environnement (2016) », *Revue juridique de l'environnement*, 2007/3, vol. 42, p. 513-523 ; Adrien Fourmon, « Les enjeux de la compétence des collectivités territoriales en matière d'énergie et de chaleur », *Gazette du Palais*, 4 juillet 2009, n° 185, p. 10 ; Gérard Marcou, « Etat et collectivités territoriales dans la loi sur la transition énergétique », in Gérard Marcou *et al.* (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, 2016, p.17-71 ; Jean-Marie Pontier, « Les collectivités territoriales et la transition énergétique », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 23, 8 juin 2015, 2162 ; Laurence Rocher, « Action locale et planification climatique – Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 50, 12 décembre 2011, 2389 ; Pierre Sablière, « La transition énergétique dans les territoires », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 42, 24 octobre 2016, 2275 ; Pierre Villeneuve, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », *Energie Environnement Infrastructures*, n° 7, Juillet 2015, alerte 144 ; Pierre Villeneuve, « Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 42, 24 octobre 2016, 2277.

système juridique ont pu être influencés par le droit français⁷⁶, que dans des États aux traditions administratives et juridiques éloignées de celles de la France⁷⁷. Ainsi, notre travail, bien que s'inscrivant dans le cadre français, est à percevoir dans ce mouvement plus global d'émergence et de renforcement des échelons régionaux en matière d'environnement.

Décentralisation, action publique territoriale, gouvernance multi-niveaux et *leadership* régional : des cadres d'analyse pour comprendre les Régions d'aujourd'hui

Au-delà des travaux portant sur le rôle des Régions en matière environnementale, notre travail de recherche nous a amené à mobiliser des cadres théoriques variés issus de la littérature consacrée à l'action publique territoriale.

Comme le notaient David Gibbs, Andy Jonas et Aidan White⁷⁸ au début des années 2000, si les travaux portant sur la gouvernance environnementale aux échelons local et régional sont peu développés et théorisés, en revanche la littérature portant sur les changements de mode de gouvernance à ces échelles est très théorisée. Cela rejoint le constat d'une littérature abondante sur les questions d'action publique territoriale et de rapports entre pouvoirs central et local.

En ce qui concerne les rapports entre autorités étatiques et locales, les premiers travaux d'envergure sont ceux des sociologues des organisations, avec notamment Jean-Pierre

⁷⁶ Voir le cas du Maroc : Samih Hamdaoui, « La régionalisation avancée au Maroc : entre la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, vol. 42, p. 425-442.

⁷⁷ Sur les cas de l'Écosse, du Pays de Galles mais aussi du Canada et de l'Australie, voir : Elin Royles et Nicola McEwen, "Empowered for action ? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales", *Environmental Politics*, 24:6, 2015, p. 1034-1054.

⁷⁸ David Gibbs, Andy Jonas and Aidan White, "Changing Governance Structures and the Environment: Economy-Environment Relations at the Local and Regional Scales", *Journal of Environment Policy & Planning*, 4, 2002, p. 123-138.

Worms⁷⁹, Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig⁸⁰ et Pierre Grémion⁸¹. Ces travaux ont permis une compréhension des relations entre les autorités étatiques et les élus locaux, à travers notamment la théorie de la « régulation croisée », qui décrit un processus d'ajustements et de compromis entre les différents échelons d'administrations étatiques et locales. Cette approche a pour inconvénient, reconnu par Jean-Claude Thoenig lui-même⁸², de ne pas s'intéresser au contenu des politiques publiques. Par ailleurs, dès les années 1990, il apparaît que le modèle de la « régulation croisée » ne trouvait plus à s'appliquer au système administratif français, du fait de la conjonction de plusieurs mouvements : décentralisation, crise économique et crise de l'État-Providence⁸³. C'est alors l'« action collective » qui prend le pas sur la « régulation croisée ». Il en ressort une « perte de centralité de l'État », pour reprendre une expression de Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran⁸⁴, qui se concrétise par la multiplication des acteurs (à l'échelle supranationale avec l'Union européenne, et à l'échelle infranationale avec les collectivités territoriales et leurs groupements) et donc la multiplication des financements croisés, des contractualisations entre acteurs publics, etc. Cette perte de centralité de l'État s'accompagne donc de l'émergence d'une pluralité de centre de décisions sans hiérarchie

⁷⁹ Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8/3, 1966, p. 249-275.

⁸⁰ Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16/1, 1975, p. 3-32.

⁸¹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976.

⁸² Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, 1996, p. 580-623.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *Idem*, p. 593.

claire⁸⁵. Au final, on peut considérer⁸⁶ que la gouvernance est une prise en compte de la complexité du réel pour admettre la complexité des modes et processus de décisions.

Ce constat est à l'origine d'un ensemble de travaux autour de la notion de « gouvernance multiniveaux » (ou « *multilevel governance* » dans la littérature anglo-saxonne). Cette notion n'a pas de définition consensuelle, d'autant plus que des disciplines variées (science politique, sociologie, économie, relations internationales, etc.) se sont emparées de ce terme, lui donnant des significations parfois bien distinctes⁸⁷.

Malgré une diversité d'acceptations, une des idées essentielles, si ce n'est l'idée essentielle, de la gouvernance est la remise en cause de la place centrale des États dans la définition et la conduite des politiques publiques⁸⁸. Le degré de cette remise en cause, par des institutions supranationales (Union européenne), infranationales (collectivités territoriales), voire par le secteur privé, est lui-même source de débats, selon que l'on y voit un effacement de l'État, un retrait de l'État, ou encore une mutation du rôle de l'État.

Soulignons que la notion de « gouvernance multiniveaux » est très présente – pouvant être qualifiée de « cadre théorique populaire »⁸⁹ – dans la littérature politiste consacrée à

⁸⁵ Patrice Duran, « La simplification du droit de l'environnement est-elle soluble dans la démocratie ? », in Isabelle Doussan (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression ?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 23-49.

⁸⁶ Voir en ce sens : Antoine Goxe, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », in Romain Pasquier et al. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., coll. Droit & Société, Paris, 2007, p. 151-170.

⁸⁷ Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Types of multi-level governance", *European Integration Papers Online*, 2001, 5 (11), accessible sur: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>

⁸⁸ Voir entre autres : Patrick Le Galès, « Gouvernance », in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (PNFSP), coll. « Références », 2014, p. 299-308 ; Roderick A. W. Rhodes, "The New Governance : Governing without Government", *Political Studies*, September 1996, XLIV, p. 652-667 ; Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review*, 2003, 97 (2), p. 233-243.

⁸⁹ Eric Zeemering, "What are the challenges of multilevel governance for urban sustainability? Evidence from Ottawa and Canada's national capital region", *Canadian Public Administration*, vol. 59, issue 2, June 2016, p. 204-223. L'expression "cadre théorique populaire" est la traduction même de l'auteur de cet article. Citons également Jacques Theys, qui dit de la notion de gouvernance qu'elle est devenue un des « lieux communs du vocabulaire de l'aménagement du territoire » (Jacques Theys, « La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires* [En ligne], dossier 2, 2002).

l'environnement⁹⁰, les auteurs en faisant des usages très variés. Certains auteurs ont souligné l'intérêt du recours à la notion de gouvernance multiniveaux dans l'optique d'une meilleure compréhension de la distribution verticale (entre niveaux) et horizontale (entre les acteurs d'un même niveau) des ressources, des compétences, des pouvoirs, etc. dans ce domaine⁹¹. D'autres auteurs se sont attachés à mettre en avant les impacts de la gouvernance multiniveaux sur les politiques environnementales, en montrant que l'implication d'une diversité d'acteurs dans la prise de décisions n'a pas automatiquement d'effet sur la qualité ou la rationalité des décisions prises, mais qu'en revanche cela peut avoir pour avantage une meilleure efficacité et mise en œuvre desdites décisions⁹².

Nous ne reprenons pas à notre compte la notion même de « gouvernance multiniveaux », qui présente quelques défauts. Sur ce point, Sylvain Barone souligne que « la posture de recherche de la *multi-level governance* (...) s'intéresse aux coopérations multi-niveaux sans prendre toute la mesure de la dimension politique de ces coopérations et en faisant, en outre, l'impasse sur leur construction. »⁹³ En revanche on fera référence à cette notion à plusieurs occasions, puisqu'il s'agit d'un « cadre théorique populaire » largement utilisé dans la littérature et qui pourrait s'appliquer à notre sujet. En effet, comme nous le montrerons plus en détail au cours de la thèse⁹⁴, l'action publique en matière de climat, d'air et d'environnement à l'échelle régionale s'inscrit dans un paysage d'acteurs nombreux et variés, en termes d'échelle d'action

⁹⁰ Outre les références citées dans les deux notes de bas de pages suivantes, voir notamment : Katarina Eckerberg and Marko Joas, "Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?", *Local Environment*, 9:5, 2004, p. 405-412 ; Harriet Bulkeley & Michele M. Betsill, "Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research", *Local Environment*, 12:5, 2007, p. 447-456.

⁹¹ Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, "Revisiting the urban politics of climate change", *Environmental politics*, 22/1, 2013, p. 136-154.

⁹² En ce sens: Jens Newig and Oliver Fritsch, "Environmental Governance: Participatory, Multi-level – and Effective?", *Environmental Policy and Governance*, 19, 2009, p. 197-214 ; Paul Fenton *et al.*, "Stakeholder participation in municipal energy and city planning – experiences from Sweden", *Local Environment*, 21/3, 2016, p. 272-289.

⁹³ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 625.

⁹⁴ Cf. en particulier la partie I, chapitre 2, section 1 de la présente thèse.

(de l'international au local) et de statut (services étatiques, collectivités territoriales, établissements publics, associations, entreprises).

Pour autant, l'État n'a pas disparu de la conduite de l'action publique, loin de là⁹⁵. Dans cette perspective d'un rôle persistant de l'État, Renaud Epstein souligne ainsi que :

« s'il a perdu la position centrale qu'il occupait par le passé, l'État ne s'est pas banalisé, perdant toute spécificité dans un système pluralisé. Car la décentralisation (...) a été prolongée par un mouvement parallèle de déconcentration interne à l'appareil d'État qui a permis à ces administrations de conserver, via leurs services déconcentrés, un rôle spécifique sinon dominant dans la fabrication des politiques locales et plus encore dans l'animation du partenariat entre parties prenantes de la gestion territoriale. »⁹⁶

Cet auteur, accompagné de Vincent Béal et Gilles Pinson⁹⁷, souligne aussi l'émergence d'un « pilotage vertical » par l'État de l'action publique dans certains secteurs (en l'occurrence la politique de la ville), se traduisant par un rôle renouvelé de l'État à travers des outils tels les appels à projets, les labels ou la diffusion de « bonnes pratiques ». Les appels à projets labels, mais aussi prix et trophées, mis en place par l'État, sont particulièrement présents dans le domaine de l'environnement⁹⁸ et sont en réalité un moyen pour l'État d'orienter des ressources

⁹⁵ Notons qu'un courant récent de chercheurs anglo-saxons travaillant sur les politiques environnementales se propose de réaffirmer le rôle de l'État en la matière. Pour un aperçu d'ensemble de ces travaux, voir : Andreas Duit, Peter H. Feindt and James Meadowcroft, "Greening Leviathan: the rise of the environmental state?", *Environmental Politics*, 25:1, 2016, p. 1-23.

⁹⁶ Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2, vol. 65, p. 464.

⁹⁷ Vincent Béal, Renaud Epstein et Gilles Pinson, « La circulation croisée. Modèles labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et Action publique*, 2015/3, n° 3, p. 103-127.

⁹⁸ Ce constat a été dressé par Vincent Béal dans sa thèse (Vincent Béal, *Les politiques de développement durable, Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Universités de Saint-Étienne et de Lyon, 2011) et s'observe facilement au vu des nombreux appels à projets ou à candidatures récents, comme celui des « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » lancé en 2014 par le ministère en charge de l'environnement.

budgétaires limitées vers un nombre restreint de projets. Pour reprendre l'expression de Renaud Epstein, il s'agit d'un « instrument de gestion de la pénurie »⁹⁹.

Ce rôle renouvelé de l'État s'inscrit dans ce qui a été appelé l'« État régulateur »¹⁰⁰, pouvant être défini comme « un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre »¹⁰¹.

Enfin, les travaux portant sur le « *leadership* régional », et plus globalement sur le *leadership*, nous paraissent également nécessaire pour répondre à notre questionnement sur l'émergence d'un tel *leadership* régional sur les questions de climat, d'air et d'énergie en Île-de-France.

Nous partirons de définitions générales du *leadership*, comme celle proposée par Jacques Lagroyes, pour qui ce terme sert « à caractériser certaines situations, celles où un acteur paraît occuper une position prééminente dans le jeu politique, ou au sein d'un groupement qui participe à ce jeu. »¹⁰² En revanche, nous nous démarquerons de l'usage qui est généralement fait de la notion de *leadership*¹⁰³, pour nous focaliser sur une approche en termes de *leadership* territorial. Plusieurs auteurs ont recours aux notions de *leadership* départemental – notamment

⁹⁹ Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2, vol. 65, p. 472.

¹⁰⁰ Jacques Chevallier, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004/3, n° 111, p. 473-482.

¹⁰¹ Patrick Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in Bertrand Badie et Yves Déloye, *Les Temps de l'État*, Fayard, p. 326.

¹⁰² Jacques Lagroye, « Le leadership en question. Configurations et formes de domination », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 47.

¹⁰³ Une part importante de la littérature sur le leadership s'intéresse aux qualités individuelles (en termes de charisme, de psychologie, de comportements, etc.) caractérisant les leaders. Voir par exemple : James MacGregor Burns, *Leadership*, Harper Trochbooks, 1978 ; Warren Bennis, *On Becoming a Leader*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1989.

dans le domaine de l'action sociale¹⁰⁴ – et régional. Ce dernier, selon Bertrand Faure¹⁰⁵, caractérisait une évolution récente du droit des collectivités territoriales, du fait notamment du rôle grandissant des Régions en matière de planification et de leurs compétences élargies.

Notre recherche s'inscrit dans ce questionnement de l'émergence d'un *leadership* régional, que nous questionnerons dans le domaine des politiques climat, air et énergie. C'est ce qui nous amènera à interroger l'impact de la planification, avec le SRCAE, sur le rôle de la Région Île-de-France, ainsi qu'à nous demander de quelle manière est appréhendé son rôle de « chef de file ».

Droit et science politique : retour sur les rapports entre ces disciplines

L'une des ambitions de notre thèse est de mobiliser une approche relevant à la fois du droit – droit de l'environnement et droit des collectivités territoriales, principalement – et de la science politique, dans un but d'une appréhension la plus complète possible du sujet.

Les difficultés d'une telle approche sont à la hauteur de son intérêt¹⁰⁶.

Il convient de revenir au préalable sur quelques éléments de réflexion concernant ces deux disciplines et les rapports qu'elles entretiennent entre elles.

¹⁰⁴ Thomas Frinault, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005/4, vol. 55, p. 607-632 ; Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, p. 17-34.

¹⁰⁵ Bertrand Faure, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p. 1898.

¹⁰⁶ Difficultés et intérêts que nous présenterons dans la section suivante.

Se réclamer d'une telle approche incite à réfléchir aux liens entre ces deux sciences sociales que sont le droit¹⁰⁷ et la science politique. Nous ne reviendrons pas en détail sur l'histoire comparée de ces deux disciplines, qui a déjà largement été étudiée¹⁰⁸.

Pour reprendre l'expression de Jacques Chevallier, les sciences du droit et du politique se sont constituées selon un « principe de démarcation mutuelle »¹⁰⁹, et l'une de leurs difficultés a été, historiquement, de se différencier l'une de l'autre.

Dans un article consacré à l'interdisciplinarité, trois auteurs dressaient le constat suivant :

« Une discipline, pour exister, se construit toujours contre les disciplines instituées, dans le but de faire valoir et reconnaître sa nature distincte et sa pertinence. (...) C'est le cas en particulier de la science politique, discipline dont l'institutionnalisation est somme toute récente et qui s'est réalisée dans une large mesure contre le droit public, la sociologie, l'histoire, et même l'économie. Une discipline s'affirme donc pour l'essentiel par l'exclusion d'autres perspectives disciplinaires (...) »¹¹⁰

Dans cette perspective, l'émergence d'une discipline ne se fait pas sans heurts, puisque cette émergence implique une remise en cause de disciplines préexistantes ou un empiètement sur des objets de recherche jusqu'alors étudiés (parfois de manière monopolistique) par des disciplines déjà instituées. Ces dernières peuvent alors tenter de nier l'existence même d'une discipline émergente, ou du moins de nier son existence en tant que discipline à part entière,

¹⁰⁷ Comme l'exprimait Léon Duguit, « la notion de droit est générale ; elle contient la notion de société toute entière. La science du droit est science sociale, puisqu'elle est la science des faits sociaux nés des rapports de volontés individuelles conscientes ; elle est une science historique et d'observation. » (Léon Duguit, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, réédition Dalloz 2003, p. 310).

¹⁰⁸ Voir notamment les écrits de Pierre Favre : Pierre Favre, « Histoire de la science politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique*, volume 1, Presses universitaires de France, 1985, p. 3-45 ; Pierre Favre, *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 1989. Voir également : Jacques Chevallier, « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, Presses universitaires de France, 1993, p. 251-261 ; Philippe Raynaud, « Le droit et la science politique », *Jus Politicum*, n° 2, en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Le-droit-et-la-science-politique-77.html>

¹⁰⁹ Jacques Chevallier, « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, Presses universitaires de France, 1993, p. 252.

¹¹⁰ Nicolas Freymond *et al.*, « Ce qui donne sens à l'interdisciplinarité », *A contrario*, 2003/1, vol. 1, p. 4.

indépendante. Une formule de Léon Duguit à propos de la science politique illustre parfaitement la manière dont a pu être perçue cette discipline alors émergente :

« Les phénomènes politiques sont ceux qui se rapportent à l'origine et au fonctionnement de l'État : ce sont essentiellement des phénomènes juridiques... Cette prétendue science politique n'est autre chose que le droit constitutionnel, c'est-à-dire une branche de la science générale du droit. »¹¹¹

Il est à noter que malgré sa contestation de la spécificité de la science politique, les travaux de Léon Duguit laissent voir le caractère indissociable du droit (constitutionnel en l'occurrence) et de la sociologie¹¹².

Plus d'un siècle plus tard, la science politique est largement reconnue et institutionnalisée, mais les rapports entre le droit et la science politique continuent à poser question. Dans un article de 1994, Jacques Caillosse formulait cette observation :

« L'ajuridisme, voire l'antijuridisme demeure la marque d'une certaine science politique, de même que reste vif chez nombre de juristes le souci de protéger leur territoire de toute contamination politique. À la certitude des premiers qu'il n'est de science politique digne de ce nom qu'émancipée des dernières présuppositions juridiques, répond la croyance des seconds en une science juridique pure, lavée de tout soupçon politique. »¹¹³

¹¹¹ Léon Duguit, « Le droit constitutionnel et la sociologie », 1889, cité par Pierre Favre, « Histoire de la science politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique*, volume 1, Presses universitaires de France, 1985, p. 33 et par Jacques Chevallier, « L'argument sociologique dans l'étude du droit constitutionnel », in Dominique Fenouillet (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Dalloz, 2015, p. 245.

¹¹² Sur Léon Duguit et la sociologie, voir entre autres : Jean-Michel Blanquer et Marc Milet, *L'Invention de l'Etat. Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Odile Jacob, Paris 2015 ; Laurent Fonbaustier, « Une tentative de refondation du droit. L'apport ambigu de la sociologie à la pensée de Léon Duguit », *Revue Française de Droit Administratif*, 2004, p. 1053.

¹¹³ Jacques Caillosse, « Droit et politique : vieilles lunes et nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, 1994, p. 130.

Cela perpétue la séparation d'un droit comme « science non-politique »¹¹⁴ et d'une science politique comme « science dé-juridicisée »¹¹⁵.

Plus récemment, un sociologue et anthropologue du droit, Beaudouin Dupret, observait dans le même sens :

« Méfiance sociologique à l'égard du droit et des juristes, distance et parfois dédain des facultés de droit à l'égard de l'intrusion sociologique, le terrain demeure miné »

Et d'ajouter cependant que « la pérennité et la qualité d'une revue comme *Droit et Société* permettent de progressivement atténuer les antagonismes et affaiblir les suspicions. »¹¹⁶

Cette séparation est remise en cause par un certain nombre d'auteurs, dont ceux déjà cités ci-dessus, et par certaines revues, dont *Droit et Société* citée dans l'extrait précédent¹¹⁷, du fait du caractère indissociable des dimensions juridiques et politiques. C'est en ce sens que l'atténuation de l'opposition entre juristes et politistes passe, selon Jacques Caillosse, par une réflexion des deux communautés scientifiques sur leurs disciplines respectives :

« De la même manière qu'il va falloir au Juriste reconnaître à « son » droit une identité et une constitution politiques, le Politiste aura à déplorer le déficit juridique du savoir propre de sa communauté. »¹¹⁸

¹¹⁴ Jacques Chevallier, « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, Presses universitaires de France, 1993, p. 253.

¹¹⁵ *Idem*, p. 255.

¹¹⁶ Baudouin Dupret, *Droit et sciences sociales*, Armand Colin, Paris, 2006, p. 67.

¹¹⁷ La revue *Droit et Société*, créée en 1985 par des philosophes, théoriciens et sociologues du droit, se présente explicitement comme ouvert à divers horizons disciplinaires sur le droit : « Loin des querelles de chapelles, des affrontements ou des ignorances réciproques entre disciplines, il s'agit de rendre compte, de la façon la plus ouverte possible et la plus scientifiquement ordonnée, de la richesse des travaux et des réflexions de sciences sociales sur le droit et la justice tels qu'ils se développent en France et dans le monde. » (<http://ds.hypotheses.org/33>). Parmi les numéros publiés par cette revue voir par exemple : « Sciences sociales, droit et science du droit : le regard des juristes », *Droit et Société*, 2010/2, n° 75.

¹¹⁸ Jacques Caillosse, « Droit et politique : vieilles lunes et nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, 1994, p. 128.

Le « déficit juridique du savoir » des politistes ne concerne bien entendu pas l'ensemble de ceux-ci et touche également d'autres disciplines, comme la sociologie. Un débat entre sociologues, et non des moindres, mérite sur ce point d'être mentionné. Dans son article « Droit et passe-droit » publié en 1990¹¹⁹, Pierre Bourdieu met en lumière les aspects non juridiques d'une activité (l'attribution de permis de construire) soumise à des règles juridiques, en mettant en avant l'importance du comportement de chaque agent administratif censé appliquer les règles en question. Or, Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis¹²⁰ ont reproché, quelques années plus tard, qu'une connaissance plus précise des règles de droit de l'urbanisme aurait permis à Bourdieu de nuancer son propos, puisque certains faits qu'il montrait comme dépendants du choix des acteurs découlaient en réalité de normes juridiques. Pour reprendre les termes de Pierre Lascoumes, « Pierre Bourdieu n'avait pas approfondi le cadre juridique précis (code de l'urbanisme) qui structure le domaine qu'il étudie. Il attribue aux acteurs des effets qui sont, en fait, inclus dans les passes du droit »¹²¹. Cette critique nous paraît d'autant plus forte qu'elle est formulée par un sociologue¹²² et non par un juriste : on a là un sociologue qui invite un autre sociologue à s'attacher de manière plus poussée au cadre juridique de son objet d'étude. Cela montre également qu'il est impossible de faire des généralisations concernant la plus ou moins grande ouverture à la multidisciplinarité d'une communauté scientifique relevant de telle ou telle discipline.

L'expérience de notre travail de recherche – à travers des échanges lors des comités de thèse, de colloques¹²³, ou plus simplement lors d'échanges informels – nous a d'ailleurs permis de

¹¹⁹ Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81/82, mars 1990, p. 86-96

¹²⁰ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n° 32, 1996, p. 51-73.

¹²¹ Guillaume Calafat et Arnaud Fossier, « Le droit en situation. Entretien avec Pierre Lascoumes », *Tracés*, 27/2014, p. 238.

¹²² Pierre Lascoumes étant généralement classé comme sociologue et se définit lui-même comme sociologue (Ibid.)

¹²³ Les colloques, congrès et autres événements académiques restent cependant souvent cloisonnés d'un point de vue disciplinaire, alors que la plupart des sujets qui y sont abordés gagneraient très certainement à être éclairés par des contributions venant d'horizons disciplinaires variés. Des exceptions existent bien entendu, créant ainsi des espaces de dialogues entre disciplines (certains événements placent même l'interdisciplinarité au cœur de leur

côtoyer et de rencontrer des universitaires possédant manifestement des connaissances allant bien au-delà de leur appartenance disciplinaire « officielle » et prêts à franchir les barrières disciplinaires et à créer ainsi les conditions d'un dialogue entre disciplines.

Ce dialogue interdisciplinaire permet un enrichissement réciproque, mais il ne faut pas non plus cacher qu'il peut parfois se heurter à des obstacles.

Intérêts et obstacles à une approche bi-disciplinaire en droit et science politique

Nous revendiquons, cela a déjà été dit, une approche en droit et en science politique. Cette volonté d'approche bi-disciplinaire trouve son origine à la fois dans notre parcours académique et dans la conviction qu'une telle approche peut être bénéfique tant pour le droit que pour la science politique.

Comme l'expliquait Jacques Chevallier, c'est parce que « les sciences sociales avancent en prenant appui l'une sur l'autre, en empruntant l'une à l'autre »¹²⁴, qu'une approche en droit et en science politique présente un intérêt heuristique.

Le choix de la bi-disciplinarité a aussi découlé du cadre dans lequel nous avons présenté notre proposition de sujet de thèse. L'appel à candidature auquel nous avons répondu s'intitulait « Droit et science politique ». Il aurait tout à fait été possible de proposer un sujet relevant exclusivement d'une de ces deux disciplines¹²⁵. Mais nous avons fait le choix de prendre cet intitulé comme une invitation à la bi-disciplinarité.

approche : nous pensons par exemple aux colloques annuels intitulés « L'interdisciplinarité dans les études du politique », organisés au sein de l'Université Paris-Est, et qui s'ouvrent à la science politique, à la sociologie, au droit, à la philosophie, à l'économie, à l'urbanisme, etc.)

¹²⁴ Jacques Chevallier, « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, Presses universitaires de France, 1993, p. 261.

¹²⁵ Au vu de la liste des dix propositions de sujets retenus sur la thématique « Droit et science politique », il apparaît que certains sujets relèvent manifestement du droit seul (« Le statut du droit international dans l'ordre juridique de l'Union européenne », « La protection des lanceurs d'alertes. Étude comparée » ou encore « La classification des contrats spéciaux : étude en droit français, européen et comparé »), ou des sciences politiques seules (« La nouvelle géographie politique de la torture après le 11 septembre 2011 »), tandis que d'autres laissent penser à de

Faire ce choix comporte cependant des risques et des difficultés.

L'un de ces risques, dont nous sommes bien conscients, est de n'être au final reconnu par aucune communauté scientifique. Autrement dit, de rester étranger aux yeux de tous : être un juriste aux yeux des politistes et, dans le même temps, être un politiste aux yeux des juristes.

Les difficultés, quant à elles, sont de plusieurs ordres. Plusieurs chercheurs ont déjà réfléchi et écrit sur les obstacles rencontrés lors de recherches en droit et en science politique.

À la suite d'un programme de recherche pluridisciplinaire portant sur la gestion des risques d'inondations, Sylvia Bruzzone, Corinne Larrue, Marleen van Rijswijk, Mark Wiering et Ann Crabbé ont présenté dans un article¹²⁶ plusieurs des conclusions qu'ils tiraient d'une approche en droit et science politique dans le domaine environnemental. Il ressort de leur expérience que plusieurs points peuvent faire obstacle à une telle approche. Ces freins potentiels relèvent en grande partie d'aspects épistémologiques et méthodologiques, et donc de rapports divergents à la production du savoir.

Ainsi, les auteurs relèvent que les choix méthodologiques sont au cœur de la recherche en science politique, et dans les sciences sociales en général, tandis qu'ils sont implicites dans la recherche en droit.

Cette observation se confirme largement à la lecture comparée de la littérature politiste et juridique : la présentation explicite de la méthodologie utilisée est un passage obligé de tout

possibles approches pluridisciplinaires (« Conflits agraires, usages sociaux du droit et politisation. Étude d'une paysannerie andine des années 1920 aux années 1960, La Convencion, Pérou », « Imposer l'ordre et la loi en Syrie et en Irak : la shurta des Omeyyades aux Seljoukides », « Modalités d'application du droit au travail et du droit au respect de la vie familiale en prison pour une intégration durable de chaque détenu dans la vie sociale et économique française »).

Le jury de l'appel à candidature 2014 « Droit et science politique » était composé d'universitaires des deux disciplines et – chose que nous ne savions pas au moment du dépôt des candidatures – il était co-présidé par Jacques Chevallier, qui est indéniablement l'une des figures passerelles entre droit et science politique (cf. entre autres son article précité).

L'ensemble des informations relatives aux projets retenus et à la composition du jury sont publiques : cf. Conseil régional d'Île-de-France, *Rapport pour la commission permanente du conseil régional*, CP 14-590, 11 septembre 2014.

¹²⁶ Silvia Bruzzone *et al.*, "Constructing collaborative communities of researchers in the environmental domain. A case study of interdisciplinary research between legal scholars and policy analysts", *Environmental Science & Policy*, 64, 2016, p. 1-8.

article, ouvrage ou communication de science politique (mais aussi de sociologie, d'ethnographie, etc.), ce qui n'est pas le cas en droit.

Dans cette dernière discipline, la méthodologie semble implicite : le chercheur en droit ne se sent pas obligé d'expliquer la méthodologie qu'il a utilisé. Face à un même sujet, plusieurs chercheurs en droit auront *a priori* les mêmes « réflexes » : aller consulter les rapports et débats parlementaires pour analyser un texte de loi, prendre connaissance de la jurisprudence existante et des divers documents à disposition¹²⁷ pour expliquer une décision de justice, dans tous les cas aller lire la doctrine, etc. Cela n'empêche pas que les analyses faites pourront varier d'un chercheur à l'autre et même parfois être en opposition complète.

En revanche, en science politique (mais également en sociologie ou en anthropologie), il est attendu du chercheur qu'il explique et justifie ses choix méthodologiques : pourquoi avoir eu recours, ou non, à des questionnaires, à des entretiens semi-directifs, à une observation participante, à de la recherche d'archives, à de l'analyse de discours, ou à toute autre méthode de recherche ? Face à un même sujet d'étude, le politiste ou le sociologue dispose d'une grande diversité de méthodes – à commencer par le choix d'avoir recours à des méthodes qualitatives ou quantitatives – et même de la possibilité de combiner ces méthodes comme cela lui semble pertinent. C'est justement parce qu'il dispose de choix méthodologiques diversifiés et que ces choix impliquent des conséquences sur le matériau recueilli que le politiste ou le sociologue doit expliciter sa méthodologie.

Pour notre part, nous expliciterons l'ensemble de nos choix méthodologiques, ce qui nous semble en l'occurrence indispensable au vu de notre approche bi-disciplinaire.

Par ailleurs, les auteurs de l'article précédemment cité se sont heurtés à une divergence d'approche : l'approche hypothético-déductive des politistes, présentant dès le départ des hypothèses d'explications basées sur des théories préexistantes, n'était pas celle des juristes :

« In contrast to the policy scientists' culture of starting out with predetermined ideas on potential explanations and deductive posture, the legal scholars were much more

¹²⁷ En fonction des documents disponibles selon les juridictions : conclusions du rapporteur public pour le juge administratif, commentaires officiels accompagnant les décisions du Conseil constitutionnel, etc.

comfortable with an inductive approach. (...) The policy scientists came up with an elaborate description of explanatory factors derived – among others – from the multiple streams framework (Zahariadis, 2007), the punctuated equilibrium framework (True et al., 2007) and the advocacy coalition framework (Sabatier and Weible, 2007). The lawyers were somewhat confused by this approach. »¹²⁸

Cette observation est à nuancer car les approches hypothético-déductive et inductive sont toutes deux utilisées par des politistes et des sociologues¹²⁹ : le constat fait par les chercheurs précités dans le cadre de leur projet de recherche ne peut certainement pas être généralisé.

Enfin, un des obstacles pour les auteurs de cette recherche a été de s'entendre sur des définitions communes de termes utilisés tant en droit qu'en science politique, comme celui de « compétences » par exemple, mais avec des significations qui ne sont pas exactement les mêmes. Dans le cadre de leur travail collectif ces chercheurs ont donc élaboré un glossaire, afin que tous s'accordent sur le sens donné aux termes pouvant prêter à confusion.

Le choix des termes utilisés peut d'ailleurs refléter l'appartenance disciplinaire du chercheur. Nous avons ainsi eu plusieurs discussions avec notre directrice de thèse sur le choix dans l'usage de certains termes plutôt que d'autres. Par exemple, les termes d' « acteurs » et de « personnes », qui peuvent paraître anodins, sont révélateurs de l'approche disciplinaire : principalement en science politique et en sociologie pour le premier, principalement en droit pour le second. La difficulté réside dans le fait que ces termes peuvent désigner les mêmes réalités, mais ne se recoupent pas tout à fait : il peut exister des acteurs n'étant pas des personnes

¹²⁸ Sylvia Bruzzone *et al.*, *Op. cit.*, p. 4.

¹²⁹ Il a par exemple été montré que la sociologie de l'action organisée relève d'une démarche inductive puisque : « D'une part, du fait de la posture qu'elle adopte par rapport au terrain d'enquêtes : ce dernier n'est pas un moyen de vérifier des hypothèses, mais un espace à investir, dans lequel s'immerger pour en découvrir les ressorts et les modes de fonctionnement concrets. D'autre part, du fait qu'elle prend appui sur les résultats empiriques pour progressivement élaborer des questions de recherche et faire émerger une problématique. » (Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique* 2005/1, vol. 55, p. 60.)

au sens juridique¹³⁰, tout comme il est parfois possible d'identifier plusieurs acteurs au sein d'une même personne (morale)¹³¹.

L'approche bi-disciplinaire exige donc une réflexion permanente sur l'usage de termes qui peuvent sembler « évidents » pour l'une de deux disciplines mais qui ne l'est pas pour l'autre.

Ces différents obstacles n'enlèvent en rien l'intérêt d'une approche en droit et science politique, qui, selon les auteurs de cet article, est de permettre la compréhension de problèmes complexes, parmi lesquels ils incluent les problèmes environnementaux.

Les différents obstacles décrits précédemment ont été constatés à l'occasion de groupes de recherches pluridisciplinaires, mais nous ont été très utiles pour aborder notre propre travail de recherche. Le travail de thèse est certes un travail de recherche individuel – où le directeur ou la directrice de thèse joue un rôle bien entendu très important¹³² –, mais le choix d'une approche bi-disciplinaire implique des interactions avec des chercheurs d'horizons disciplinaires variés (en l'occurrence, principalement de la science politique, du droit et de la sociologie). Notre expérience personnelle confirme les observations présentées précédemment : les enjeux méthodologiques occupent une place plus importante chez les politistes et sociologues que chez les juristes, les outils méthodologiques ne sont pas les mêmes et des termes utilisés par tous peuvent avoir des significations différentes selon qu'un politiste ou qu'un juriste les utilise.

¹³⁰ Par exemple, un groupe de personnes se réunissant de manière organisée pour défendre une cause ou des intérêts pourra être considéré comme un acteur du point de vue du politiste ou du sociologue, même dans le cas où ces personnes ne se seraient pas constituées en association (cas des associations non déclarées, dépourvues de personnalité juridique) : on est alors en présence d'un acteur sans personnalité juridique.

¹³¹ L'État en est le parfait exemple : c'est une personne morale constituée de nombreux acteurs potentiels : le Président de la République, le Premier ministre, les ministres, les assemblées parlementaires, les autorités déconcentrées, les juridictions, etc.

¹³² Sans oublier l'apport très utile du comité de thèse, qui permet de manière plus ponctuelle de recueillir des points de vue extérieurs sur le travail en cours, d'en discuter, et, dans le cas d'un travail bi-disciplinaire comme le nôtre, d'y confronter des analyses disciplinaires variées.

Les différences d'approches disciplinaires ont également été analysées par François-Mathieu Poupeau à propos de l'étude du rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'énergie¹³³ – sujet qui nous intéresse tout particulièrement dans le cadre de notre thèse. Cet auteur distingue deux focales d'analyse, l'une au niveau global et l'autre au niveau local, dépendant en partie des appartenances disciplinaires. La focale globale serait caractéristique des juristes, économistes et ingénieurs et permettrait de comprendre le cadre global de l'intervention locale mais ne permettrait pas de comprendre les rapports de force réels. À l'opposé, la focale locale de certains politistes et sociologues permettrait de comprendre le jeu des acteurs locaux, mais ne prendrait pas toujours en considération les « règles du jeu ». Dans cette optique, une approche interdisciplinaire apparaît utile, pour connaître et analyser à la fois les « règles du jeu » et le jeu des acteurs locaux.

Nous ne nous prononcerons pas, faute de compétence et de légitimité pour le faire, sur l'appréciation portée par François-Mathieu Poupeau sur les économistes et les ingénieurs. Concernant la distinction des approches des juristes et des politistes et sociologues, il s'agit en fait de l'idée selon laquelle les juristes s'intéresseraient aux seules règles et normes tandis que les politistes et sociologues s'intéresseraient aux seules pratiques. Cette affirmation nous paraît discutable et ne nous semble pas généralisable. Nombre de juristes se questionnent sur la manière dont les normes juridiques sont reçues, appliquées et appropriées par leurs destinataires, avec en arrière-fond le questionnement sur l'effectivité de la règle de droit¹³⁴. Or, l'effectivité est « un objet d'indispensable inquiétude pour les juristes soucieux de convaincre qu'ils ne s'enferment pas dans l'univers abstrait des règles et sont attentifs à l'inscription de

¹³³ François-Mathieu Poupeau, « Une approche pluridisciplinaire pour mieux cerner les liens complexes entre gouvernance et innovations dans le système énergétique », in Gérard Marcou *et al.* (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, 2016, p. 283-287.

¹³⁴ De nombreux auteurs ont écrit sur le thème de l'effectivité du droit, donnant à cette notion des définitions diverses mais se recoupant largement : Pierre Lascoumes, entre autres, parle du degré de réalisation des normes juridiques dans les pratiques sociales (Pierre Lascoumes, « Effectivité », in André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., Paris, 1993, p. 217) , Jacques Commaille, de son côté, parle de comparaison entre les conduites réelles, ou comportements, et le modèle normatif constitué des règles de droit (Jacques Commaille, « Effectivité » in Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses universitaires de France / Lamy, Paris, 2003, p. 584) . Pour une présentation générale des travaux sur ce thème, voir : Yann Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit & Société*, 2011/3, n° 79, p. 715-732.

celles-ci dans les pratiques sociales. »¹³⁵ La question de l'effectivité se pose d'ailleurs tout particulièrement en droit de l'environnement¹³⁶ : l'un des enjeux dans ce domaine est celui de la capacité des institutions devant faire respecter les normes environnementales à remplir leur mission.

De même, nombre de politistes et sociologues prennent en compte le cadre juridique s'appliquant à leur objet d'étude, car ignorer la règle de droit reviendrait à écarter une des variables explicatives, parmi d'autres, des phénomènes qu'ils étudient¹³⁷.

Pour résumer, l'approche bi-disciplinaire en droit et en science politique présente indéniablement des difficultés – à commencer par celle de produire un travail qui soit aussi pertinent et rigoureux du point de vue des deux disciplines – et des intérêts d'un point de vue heuristique, en faisant dialoguer des notions, des concepts et des auteurs de disciplines différentes, et en croisant des méthodologies.

Méthodologie

La méthodologie utilisée reflète la bi-disciplinarité revendiquée ci-dessus : outre un recours à la littérature juridique et politiste, nous empruntons des méthodes de la recherche en science sociale, comprenant des entretiens semi-directifs, des recherches documentaires et des observations, et en droit, incluant des analyses de textes juridiques, de débats parlementaires,

¹³⁵ Antoine Jammaud, « Le concept d'effectivité du droit » in Philippe Auvergnon (dir.), *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?*, Presses universitaires de Bordeaux, 2^{ème} éd., 2008, p. 36.

¹³⁶ Pour des réflexions sur l'effectivité du droit de l'environnement, voir entre autres : Éric Mondielli, « L'effectivité du droit de l'environnement : quelles significations ? », in Gérard Brovelli et Mary Sancy (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 241-243 ; Véronique Labrot, « De la complexité de la notion de modernisation du droit de l'environnement... Quelques réflexions juridiques perplexes », in Isabelle Doussan (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression ?*, Bruylant, 2016, p. 51-63.

¹³⁷ Cela renvoie à la critique faite par Pierres Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis concernant l'article « Droit et passe-droits » de Bourdieu, dont il a été question précédemment.

et de jurisprudence. Notre sujet nous a par ailleurs poussés à investir des matériaux moins souvent mobilisés par les chercheurs en droit et en science politique, comme des débats et documents budgétaires régionaux, ce que nous présenterons ci-dessous.

Il ressort de cette stratégie de recherche une ample diversité des matériaux récoltés et analysés, ce qui nous a permis à la fois de recouper les informations obtenues, de les percevoir de différents points de vue et de les analyser de la manière la plus complète possible.

Nous allons maintenant présenter quelques aspects importants de la méthodologie suivie, en évoquant successivement nos recherches documentaires, les entretiens menés et les événements que nous avons pu observer

Un important travail de recherche documentaire a été réalisé, afin de prendre connaissance des rapports, études et documents institutionnels de différentes provenances. Les documents consultés et analysés sont très variés et très nombreux : documents de planification, délibérations du conseil régional d'Île-de-France, retranscription des débats ayant précédé ces délibérations, documents budgétaires du conseil régional d'Île-de-France, et une grande variété de rapports¹³⁸ et documents officiels d'institutions diverses. Il serait également possible d'ajouter à ces documents les débats parlementaires des principales lois dont il sera question tout au long de la thèse.

Deux des catégories de documents utilisés – de planification et budgétaires – méritent de plus amples précisions.

Concernant les premiers, nous nous intéresserons spécifiquement aux documents de planification touchant aux thématiques du climat, de l'air et de l'énergie à l'échelle de l'Île-de-France. En l'espèce, il s'agit du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) d'Île-de-France, du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France, mais également

¹³⁸ Notre base documentaire compte 108 rapports d'origine très variée (ADEME, Agence européenne de l'environnement, Assemblée nationale, Association des Régions de France, Caisse des dépôts et consignations, Conseil économique, social et environnemental, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil régional d'Île-de-France, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, Ministère en charge de l'environnement, OCDE, etc.) Un certain nombre d'entre eux sont cités au fil de la présente thèse, tandis que d'autres nous ont permis d'améliorer notre connaissance des sujets que nous étudions, sans qu'il soit apparu nécessaire d'y faire référence explicitement dans les développements de la thèse.

du Schéma directeur d'Île-de-France (SDRIF). Ces documents sont abordés à la fois comme des sources d'informations (ils contiennent en effet de très nombreuses données dans le domaine du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France : états de lieux, orientations retenues, objectifs chiffrés, etc.) et comme des objets d'étude, permettant d'analyser la façon dont sont abordées les thématiques du climat, de l'air et de l'énergie et les enjeux mis en avant au niveau régional.

Nous avons ensuite consulté des documents budgétaires régionaux, de manière systématique sur une période d'une quinzaine d'années (2001-2017), afin d'analyser les moyens financiers déployés par le conseil régional d'Île-de-France pour ses politiques environnementales au cours de cette période.

Il s'agit là de documents austères, très longs, pas toujours facilement accessibles, et peu utilisés dans la littérature (l'un expliquant peut-être l'autre). Quelques auteurs ont cependant eu recours à ce type de documents dans leurs recherches. C'est notamment le cas de Corinne Delon-Desmoulin, Gil Desmoulin et Ludovic Magnier, qui ont proposé une analyse de la structure des budgets régionaux¹³⁹. Outre des informations sur la répartition par fonction de ces budgets – on y apprend par exemple qu'en 2010, en moyenne, les conseils régionaux consacraient 2,4 % de leurs budgets à l'environnement – il en ressort quelques spécificités des budgets régionaux : ces derniers sont caractérisés par la forte importance de l'investissement (tandis que les autres collectivités territoriales ont des dépenses de fonctionnement très majoritaires) et, au sein de ces investissements, par l'importance des subventions. Dans d'autres cas, les données budgétaires régionales sont mobilisées dans un but d'analyse de leurs évolutions et d'observation de l'extension des champs d'intervention des conseils régionaux¹⁴⁰.

¹³⁹ Corine Delon-Desmoulin *et al.*, « La structure des budgets régionaux : analyse fonctionnelle », in GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales. L'enjeu de la dépense locale*, tome 31, 2011, p. 99-111.

¹⁴⁰ En ce sens, voir : Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012 (en particulier le chapitre 6) ; voir également : Armand Fremont, « La région française comme espace d'action publique », *Quaderni*, n° 59, 2005-2006, p. 53-64.

Pour notre part, l'idée a été de recueillir des informations « à la source », plutôt que de se baser sur les informations budgétaires présentes dans les documents de communication¹⁴¹ (informations souvent insuffisamment complètes ou précises pour en faire une analyse rigoureuse) et dans les discours des élus (même grief, auquel s'ajoute l'aspect politique pouvant parfois faire douter de l'exactitude de certains chiffres annoncés). Nous avons d'ailleurs observé que les chiffres que nous trouvions en consultant directement les documents budgétaires étaient toujours plus précis et souvent différents de ceux publiés dans la presse. Notre méthode a notamment permis d'obtenir des données à périmètre constant, ce qui autorise ensuite la comparaison des évolutions budgétaires de ces politiques. Nous avons donc recueilli¹⁴² et analysé de manière systématique, année par année pour la période 2001-2017, pour la Région Ile-de-France, les données suivantes : budget total, budget du chapitre « environnement », budget de la « politique de l'énergie » et budget de la « politique de l'air »¹⁴³. À cela s'ajoutent les documents joints aux budgets (proposition de budget, descriptions des postes budgétaires, délibérations). Le recueil de ces données nous a permis de dresser une évolution des budgets environnementaux et en matière d'air et d'énergie du conseil régional d'Île-de-France depuis le début du XXI^e siècle.

Cette méthodologie connaît quelques limites. La première est le fait que toutes les mesures touchant à l'environnement ne sont pas nécessairement incluses dans le chapitre environnement du budget régional. Par exemple, des opérations de rénovation des lycées peuvent avoir pour objectif une meilleure performance énergétique de ces bâtiments, mais cela relève du chapitre

¹⁴¹ Nous n'avons cependant pas ignoré ces documents, qui peuvent refléter la « façade institutionnelle » des acteurs les produisant, révélant la manière dont ceux-ci se présentent, ou se donnent à voir aux autres acteurs. La notion de « façade institutionnelle » est l'application aux institutions de la notion de « façade » telle qu'entendue par Erving Goffman, c'est-à-dire « la partie de la représentation qui a pour fonction normale d'établir et de fixer la définition de la situation qui est proposée aux observateurs » (Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne – La présentation de soi*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1973, p. 29). Sur la notion de « façade institutionnelle » : Vanessa Codaccioni *et al.*, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés Contemporaines*, 2012/4, n° 88, p. 5-15.

¹⁴² Nous avons pour cela eu recours à la base documentaire des rapports et délibérations du conseil régional d'Ile-de-France : <http://mariane.iledefrance.fr/cindocwebjsp/>

¹⁴³ Pour l'ensemble des données recueillies, nous nous sommes basés sur les autorisations de programme concernant la partie investissement et sur les autorisations d'engagement pour la partie fonctionnement.

« enseignement secondaire ». Il aurait été impossible de parcourir l'ensemble du budget régional pour en faire ressortir les mesures à visée environnementale, d'où notre choix de se focaliser sur le budget du chapitre « environnement ». Cela permet en outre d'effectuer plus facilement des comparaisons d'année en année à périmètre constant. La seconde limite relève du fait que les données collectées sont exprimées en euros courants et non constants, sans prise en compte l'effet de l'inflation. Malgré cela, cette méthodologie nous a semblé suffisamment pertinente pour dresser de manière la plus objective possible l'évolution des moyens consacrés par le conseil régional d'Île-de-France aux politiques climat, air et énergie. Nombre de constats faits à partir des données brutes ont par ailleurs pu être confirmés par le croisement avec d'autres sources, par exemple avec des informations recueillies en entretiens.

Nous avons en effet eu recours également à des entretiens semi-directifs, auprès d'acteurs travaillant dans des institutions et organismes variés (collectivités territoriales de plusieurs niveaux, service de l'État, association de collectivités, associations de protection de l'environnement, syndicat d'énergie, organisme de surveillance de la qualité de l'air, société d'économie mixte intervenant en matière énergétique, agence locale de l'énergie et de climat) sur les questions de politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air ou, plus généralement, sur les questions environnementales. Le choix des personnes rencontrées, au nombre de dix-huit¹⁴⁴, repose sur deux méthodes. Dans un premier temps, nous avons effectué une identification *a priori* d'un certain nombre d'acteurs qu'il nous a semblé utile de rencontrer, en se basant sur plusieurs critères comme l'institution d'appartenance, les fonctions qu'ils occupent (actuellement ou par le passé), ou encore leur participation à l'élaboration de documents (rapports, articles) dont nous avons connaissance. Ensuite, une fois les entretiens commencés, nous avons opté pour la méthode « boule de neige », consistant à demander à nos interlocuteurs de suggérer d'autres personnes à contacter. Cette deuxième méthode a rapidement abouti (au bout de moins de dix entretiens) à ce que les personnes interviewées nous recommandent des personnes que nous avons déjà rencontrées ou déjà contactées. Autre élément à souligner, nous nous sommes heurtés à un taux relativement élevé d'absence de réponse à nos demandes d'entretien (douze des trente-six personnes contactées, soit un tiers de

¹⁴⁴ Liste des entretiens en annexe : cf. annexe 1.

non réponse) malgré des relances¹⁴⁵. L'absence de réponses peut être interprétée comme un indicateur du caractère sensible du sujet abordé. Cela peut aussi s'expliquer par le fait que certains acteurs n'ont pas, à ce moment-là, de temps à accorder à un entretien. Parfois, c'est justement le manque de disponibilités qui a été invoqué pour refuser de nous accorder un entretien, ou alors pour le reporter *sine die* (ce qui revient en pratique souvent au même)¹⁴⁶. Enfin, nous avons essuyé un refus d'entretien d'une personne se déclarant non habilitée à s'exprimer auprès d'une personne extérieure à son institution d'appartenance.

À l'occasion de divers événements (congrès, conférences ou journées d'étude) nous avons pu poursuivre informellement nos échanges avec des personnes précédemment interviewées ou échanger avec d'autres ne nous ayant pas accordé d'entretien. Ces échanges n'ont pas été comptabilisés dans les entretiens effectués, mais ils ne s'en sont pas moins révélés souvent très riches en informations.

Le déroulé des entretiens semi-directifs a été adapté à chaque interlocuteur, avec cependant des questions récurrentes sur la présentation de leur fonction et de leur institution ou organisme, sur leur positionnement et leurs liens avec les autres acteurs, sur leur perception des sujets climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, ou encore de la répartition des compétences et de la planification dans ce domaine.

Enfin, l'observation de nombreux événements (de type conférences, journées d'étude ou d'échanges, congrès, etc.) organisés par des institutions publiques nous a été également été très utile, à la fois pour nous approprier puis approfondir notre sujet, comprendre les enjeux en présence, analyser les positions des différents intervenants, mais aussi pour prendre contact et échanger avec des personnes travaillant sur les thématiques du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France. C'est d'ailleurs ainsi que nous avons pris contact pour certains entretiens.

¹⁴⁵ En cas d'absence de réponse, nous faisons une première relance dans le mois suivant le premier contact et, si nécessaire, une relance quelques semaines après. Au-delà, nous considérons qu'il n'était plus opportun d'insister.

¹⁴⁶ Nous avons en revanche été agréablement surpris par certaines personnes sollicitées qui nous ont accordé une ou deux heures de leur temps alors que leur agenda était manifestement très chargé.

Nous avons assisté à une dizaine d'événements¹⁴⁷, organisés par le conseil régional d'Île-de-France lui-même, par l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (ARENE) d'Île-de-France, par le réseau Teddif (Territoires, environnement et développement durable en Île-de-France), ou par d'autres collectivités territoriales ou institutions publiques. La fréquence de ce type d'événements est d'ailleurs révélatrice de la manière dont se diffusent les informations, les bonnes pratiques, etc. entre les acteurs impliqués dans les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France.

Enfin, à notre demande, nous avons pu assister à la deuxième réunion du comité de pilotage de la révision du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France¹⁴⁸, afin d'avoir un aperçu du processus de révision d'un tel document de planification, portant sur la lutte contre la pollution de l'air en Île-de-France.

C'est donc sur un ensemble de matériaux (documents budgétaires du conseil régional d'Île-de-France, entretiens, observations d'événements officiels, rapports et littérature grise, retranscriptions de débats parlementaires, retranscriptions de débats au sein du conseil régional d'Île-de-France, textes juridiques) que notre recherche s'est fondée, toujours dans cette optique d'une approche combinant le droit et la science politique.

Organisation de la thèse

La présente thèse est articulée en trois parties, chacune étant divisée en deux chapitres.

La première partie est consacrée au processus d'émergence d'une centralité de la Région Île-de-France sur les questions de climat, d'air et d'énergie.

¹⁴⁷ Liste en annexe : cf. annexe 2. Il est ici question des événements organisés par des acteurs (tels la Région Île-de-France, l'ARENE Île-de-France, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, la ville de Paris, etc.) de la politique étudiée et non par des institutions universitaires et de recherche, dont il serait beaucoup plus long de lister les nombreux colloques, conférences et journées d'études auxquels nous avons assisté ou participé.

¹⁴⁸ Comité de pilotage s'étant tenu au siège de la préfecture de région le 24 mai 2016.

S'agissant d'un processus, le premier chapitre revient sur la genèse de la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales, et en particulier des Régions, dans le domaine environnemental depuis les premières lois de décentralisation jusqu'au plus récentes réformes territoriales.

Le deuxième chapitre s'attache à caractériser la place de la région Île-de-France dans le système d'acteurs francilien dans les domaines des politiques climat-air-énergie et le cadre spécifique dans lequel cette configuration d'acteurs s'inscrit. Une combinaison d'approches juridique et sociologique permettra de mettre en avant sont les acteurs en présences, leurs relations, les ressources (juridiques, économiques, etc.) dont ils disposent et les contraintes auxquelles ils sont soumis lors de leurs actions sur les questions de climat, d'air et d'énergie.

L'ensemble des développements de cette première partie permettront de conclure à un processus de « gain de centralité » de la Région Île-de-France.

Les deux parties suivantes s'attachent à illustrer la place de plus en plus centrale de l'échelon régional sur les questions de climat, d'air et d'énergie en étudiant deux outils susceptibles de contribuer à cette centralité : la planification intégrée et le chef de filât.

La deuxième partie porte sur la construction de politiques intégrée « climat-air-énergie » et sur les conséquences de cette approche pour la Région.

Le troisième chapitre se penche sur le passage d'instruments de politiques régionales segmentées (avec des documents de planification sur les questions de qualité de l'air d'une part et de climat et énergie d'autre part) à un instrument, le SRCAE, censé permettre une approche intégrée des politiques régionales « climat-air-énergie ».

Le quatrième chapitre permet d'interroger la réalité de cette approche intégrée dans les politiques franciliennes par l'étude des évolutions comparées des politiques de climat, d'air et d'énergie de la Région Île-de-France lors de ces deux dernières décennies. Ce chapitre permet de mettre à jour un mouvement d'affirmation de la Région comme acteur de ces politiques, mais également la persistance d'obstacles à la mise en place d'une politique intégrée « climat-air-énergie » à l'échelon régional.

Enfin, la troisième et dernière partie porte sur le rôle de chef de file de la Région en matière de climat, d'air et d'énergie en tant qu'expression d'une centralité de la Région.

Le cinquième chapitre s'attache à l'étude de la notion même de collectivité territoriale chef de file. L'objectif est ici de mieux de mieux appréhender cette notion qui demeure floue et qui pose question au regard d'un principe essentiel du droit des collectivités territoriales : le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Le sixième et dernier chapitre se penche sur l'usage que fait la Région Île-de-France de son rôle de chef de file sur les questions de climat, d'air et d'énergie. Ce chapitre se concentre sur les années 2016 et 2017, au cours desquelles la notion de Région chef de file en matière de qualité de l'air a été mobilisé par l'exécutif régional francilien pour justifier et fonder certaines de ses actions (élaboration d'un plan régional sur la qualité de l'air par le conseil régional en 2016 et intervention de l'exécutif régional francilien dans le débat sur la piétonisation d'une partie des voies sur berges parisiennes). L'étude de ces cas permet de mettre en lumière une volonté de centralité de la Région Île-de-France dans ce domaine d'action publique.

PARTIE I : L'ÉMERGENCE D'UNE CENTRALITÉ RÉGIONALE EN MATIÈRE DE CLIMAT, D'AIR ET D'ÉNERGIE

Questionner la centralité de la Région en matière de politiques climat-air-énergie amène à adopter une approche permettant de rendre compte des évolutions du rôle de cette collectivité territoriale en la matière. En effet, il ne s'agit pas seulement de décrire le rôle qu'a une Région à l'heure actuelle sur les questions de climat, d'air et d'énergie, mais bien d'expliquer comment la situation que l'on observe à un instant donné découle d'un processus qui n'a rien d'évident ni de naturel.

Cette première partie se caractérise donc par une approche diachronique. Cela se révèle nécessaire pour rendre compte des évolutions dans le temps des différents acteurs jouant un rôle en matière de politiques régionales climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. L'intérêt d'une telle approche pour comprendre l'action publique régionale a été souligné par Sylvain Barone en conclusion de sa thèse : « Le point de vue diachronique est nous seulement intéressant mais également nécessaire pour comprendre la situation présente et dénaturiser le système de contraintes et de ressources dont l'action publique est tributaire. »¹⁴⁹

Cette approche permettra, d'une part, de rendre compte des évolutions dans le temps du rôle des Régions en matière de climat, d'air et d'énergie et, d'autre part, d'analyser le système d'acteurs en Île-de-France dans ce domaine tel qu'il existe actuellement.

¹⁴⁹ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 627.

Le premier chapitre portera sur l'évolution du rôle des Régions en matière de climat, d'air et d'énergie dans une perspective à la fois nationale et internationale (chapitre 1). Nous montrerons que l'expression de « montée en puissance » que nous avons discuté en introduction trouve pleinement à s'appliquer dans ce cas-ci. En effet, on verra que les Régions françaises sont passées d'une situation où elles ne disposaient que de très peu de compétences environnementales à la situation actuelle où elles sont reconnues comme un échelon pertinent pour traiter de questions telles que la biodiversité, le climat, l'air et l'énergie. Dans cette optique, nous nous intéresserons à l'évolution du cadre juridique français depuis les premières lois de décentralisation jusqu'aux plus récentes réformes territoriales engagées depuis 2014. Il sera également question du cadre international, avec les conférences internationales sur le climat, mais également les réseaux transnationaux de collectivités, qui ont eu un impact certain dans la reconnaissance du rôle des autorités locales sur les questions d'environnement depuis les années 1990.

Cela permettra ensuite d'envisager l'étude du cas francilien, en ayant en mémoire qu'il s'inscrit dans le mouvement récent de « montée en puissance des Régions », malgré toutes ses spécificités¹⁵⁰.

Le deuxième chapitre sera justement l'occasion d'interroger ce qui caractérise les politiques franciliennes sur les questions du climat, de l'air et de l'énergie (chapitre 2).

Les caractéristiques que nous prendrons en compte résident en premier lieu dans le système d'acteurs francilien. L'usage du terme « système d'acteurs » est largement répandu dans la littérature et appliqué à des échelles diverses : ces systèmes d'acteurs peuvent être régionaux¹⁵¹,

¹⁵⁰ Spécificités qui rendent le cas de l'Île-de-France difficilement comparable à ceux des autres Régions françaises : Armand Fremont, « La région française comme espace d'action publique », *Quaderni*, n°59, hiver 2005-2006, p. 53-64.

¹⁵¹ Dans sa thèse, Sylvain Barone étudie les systèmes régionaux d'acteurs sur les politiques ferroviaires dans quatre cas : Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

urbains¹⁵², ou plus généralement territoriaux¹⁵³. Ce « terme générique et relativement neutre »¹⁵⁴ de « système d'acteurs » sous-entend une prise en compte des relations et interdépendances entre acteurs. Un système se caractérise en effet comme « un ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une est modifiée, les autres le sont aussi et que, par conséquent, tout l'ensemble est transformé. »¹⁵⁵ Le terme de « système d'acteurs » peut être rapproché de celui de « configuration d'acteurs », avec dans les deux cas l'importance accordée aux relations et interdépendances entre acteurs. Comme l'explique Olivier Nay :

« L'observation des *configurations* d'acteurs présente l'intérêt majeur d'appréhender le phénomène institutionnel régional, non pas seulement comme un simple ensemble de procédures et de pratiques standardisées mais aussi comme un espace social constitué par des ensembles d'acteurs en situation d'interdépendance. »¹⁵⁶

Nous mettrons en lumière ce qui caractérise le système, ou la configuration, d'acteurs sur les politiques du climat, de l'air et de l'énergie. Cela nécessitera de prendre un certain nombre de facteurs pouvant expliquer les configurations que nous observons. Ces facteurs relèvent à la fois d'aspects politico-administratif – en particulier avec la question de la place de l'État en Île-

¹⁵² Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2009.

¹⁵³ Il serait impossible de rendre compte de l'ensemble des usages du terme de « système d'acteurs » appliqué à l'échelle territoriale. Cela serait d'autant plus difficile que ce terme est utilisé dans la littérature relevant de plusieurs disciplines (voir par exemple en géographie : Alexandre Lemoine, « Le territoire comme système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006/2, tome 35, p. 115-132 ; ou encore dans une approche pluridisciplinaire : Hélène Rey-Valette *et al.*, « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, Économie, Société*, 2014/1, vol. 16, p. 65-89).

¹⁵⁴ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 368.

¹⁵⁵ Raymond Boudon et François Bourricaud (dir.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Presses universitaires de France, 1982, p. 550.

¹⁵⁶ Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997, p. 83.

de-France – et d’aspects environnementaux au sens large, comme le degré d’urbanisation, la démographie, la dépendance énergétique, l’état de la qualité de l’air, etc.

Cette partie dresse ainsi la genèse et l’état actuel d’une centralité émergente d’une Région sur les questions de climat, d’air et d’énergie.

Chapitre 1 : La lente émergence de la Région comme « échelon pertinent » face aux enjeux du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie

Il n'y a rien de « naturel » ou d'évident à ce que tel ou tel niveau de collectivités territoriales soit compétent dans tel ou tel domaine d'action publique. Cela vaut pour les compétences environnementales que nous étudions ici, mais aussi pour tous les autres secteurs d'action publique. Pour ne prendre qu'un exemple, il est impossible de soutenir que la compétence des Départements sur les politiques sociales est une évidence qui irait de soi. Il en est de même pour les Régions sur les politiques en matière de climat, d'air et d'énergie.

Toute attribution d'une compétence à un niveau de collectivité territoriale est ainsi le fruit d'un processus dans lequel de nombreux facteurs (d'ordre politique, économique, historique, etc.) peuvent entrer en jeu. L'étude de toute compétence d'une collectivité territoriale mérite donc de débiter par l'étude sa genèse.

Comme nous le montrerons, les Régions apparaissent clairement comme étant l'échelon de collectivité territoriale privilégié sur nombre de questions environnementales, dont celles climat-air-énergie, depuis maintenant quelques années. Il s'agit d'évolutions récentes, notamment suite aux lois Grenelle de 2009 et 2010 et à la réforme territoriale engagée depuis 2014. L'ampleur de ces changements n'aurait pas pu être prédit il y a encore une décennie (et, à notre connaissance, personne ne l'avait prédit à l'époque). C'est pourquoi il nous paraît important de se demander pourquoi et comment les Régions ont acquis ce statut d'échelon pertinent sur des questions comme celles du climat, de l'air et de l'énergie. L'analyse portera donc sur les évolutions récentes, mais nous remonterons jusqu'aux premières lois de décentralisation, afin de partir du « point de départ ».

Nous interrogerons donc les raisons de l'évolution du rôle de l'échelon régional sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, en considérant tant le cadre international que le cadre français.

L'étude de la genèse des politiques environnementales régionales impliquera un détour historique, qui nous ramènera jusqu'aux premières lois de décentralisation de 1982 et 1983. Nous verrons que si les Régions n'avaient à l'origine pas de compétences environnementales à proprement parler, elles n'étaient pas dépourvues de moyens d'actions indirects en matière d'environnement (section 1). Ces quelques moyens d'actions à dispositions des Régions ne doivent pas faire oublier la situation de prédominance incontestable de l'État, peu propice à un mouvement de décentralisation dans le domaine de l'environnement, jusqu'au moins le début des années 2000.

Nous nous attacherons ensuite à mettre en lumière le mouvement de reconnaissance et de « montée en puissance » des Régions qui a eu lieu depuis les années 1990 à l'échelle internationale et depuis les années 2000 en France (section 2). Ce que nous observons en France s'inscrit en effet dans un mouvement international – émergence de réseaux transnationaux de collectivités territoriales sur les thématiques environnementales à partir de 1990, conférence de Rio de 1992, etc. – de reconnaissance grandissante du rôle des autorités locales dans le domaine de l'environnement. Ce mouvement perdure et aurait même tendance à s'accroître ces dernières années au vu de la place et des revendications grandissantes des collectivités à l'échelle internationale sur les questions environnementales¹⁵⁷.

C'est dans ce contexte de reconnaissance du rôle des collectivités territoriales en matière d'environnement que sont intervenues un ensemble de réformes, allant des lois Grenelle de 2009 et 2010 à la loi relative à la transition énergétique de 2015, participant au renforcement des compétences des collectivités territoriales françaises, et en particulier des Régions, en

¹⁵⁷ Ce qui se traduit en particulier par la multiplication, ces dernières années, des sommets mondiaux réunissant des collectivités territoriales autour des questions environnementales et notamment climatiques : sommet mondial « Climat et territoires » à Lyon en juillet 2015, sommet mondial des maires en marge de la COP 21 à Paris en décembre 2015, sommet mondial des acteurs non-étatiques à Nantes en septembre 2016 puis à Agadir en septembre 2017.

matière de climat d'air et d'énergie (section 2). Ces réformes ont abouti à la reconnaissance de l'échelon régional comme étant pertinent pour traiter des problèmes en matière de climat, d'air et d'énergie.

Section 1 : L'environnement, grand absent des Actes I et II de la décentralisation

Les « Actes de la décentralisation », de 1982-1983 comme de 2003-2004, ne se sont pas caractérisés par une réelle décentralisation dans le domaine de l'environnement. Ce constat, sur lequel nous reviendrons, peut sembler paradoxal au vu du caractère local d'un certain nombre de sujets touchant à l'environnement et au cadre de vie¹⁵⁸.

Il n'en demeure pas moins que le constat d'une « coadministration de l'environnement »¹⁵⁹, c'est-à-dire de l'exercice en commun de certaines compétences environnementales par plusieurs personnes publiques, est maintenant partagé.

La place historique de l'État sur les questions environnementales, en particulier dans des domaines comme celui de l'énergie, a soulevé la question de la possibilité même d'une décentralisation en la matière (1). Pour autant, les Régions n'étaient pas dépourvues de moyens d'agir sur des problématiques environnementales grâce à leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace et de transports, qui ont pu préfigurer une action environnementale régionale (2).

¹⁵⁸ Michel Prieur, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 199

¹⁵⁹ Vincent de Briant, « La coadministration dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2013/5, p. 27-40.

1) *L'impossible décentralisation de l'environnement ? La place historiquement centrale de l'État dans les politiques « climat, air, énergie »*

Comme l'observait à l'époque Michel Prieur¹⁶⁰, l'Acte I de la décentralisation a très peu concerné l'environnement. Les Régions, en particulier, n'avaient quasiment pas de compétences reconnues en la matière. Il existe bien entendu des exceptions – comme par exemple l'initiative de création des parcs naturels régionaux reconnue aux conseils régionaux dès 1983¹⁶¹ – mais cela reste pour ainsi dire anecdotique.

L'absence de compétence des Régions en matière d'environnement dans les années quatre-vingt est d'ailleurs largement soulignée dans la thèse de Jean Thévenot, intitulée *La région et l'environnement*¹⁶². Cet auteur précise que les conseils régionaux avaient très peu de moyens dédiés aux questions environnementales avant les années quatre-vingt-dix : l'immense majorité des Régions n'avait pas encore de commission environnement ni d'agence régionale de l'environnement. Les initiatives existantes qu'il observe relèvent d'actions volontaires mues par des considérations propres à chaque région : ainsi, en Île-de-France, l'Agence des espaces verts (AEV) a été créée dès 1976 dans l'objectif de préservation d'espaces naturels dans une région déjà « sururbanisée »¹⁶³.

Pour autant, l'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983¹⁶⁴ reconnaît la responsabilité partagée des collectivités territoriales et de l'État dans plusieurs domaines dont celui de la protection de l'environnement, puisqu'il dispose que :

¹⁶⁰ Michel Prieur, « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 1984, p. 107-113.

¹⁶¹ Article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁶² Jean Thévenot, *La région et l'environnement*, thèse en droit public, université de Limoges, 1992.

¹⁶³ *Idem*, p. 369.

¹⁶⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

« les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie (...) ».

Cette disposition a paradoxalement pu être un frein au transfert de compétences aux Régions dans le domaine de l'environnement. En effet, lors des débats parlementaires précédant l'élaboration de la loi du 22 juillet 1983¹⁶⁵, les sénateurs s'étaient montrés favorables au transfert aux Régions d'une responsabilité environnementale spécifique qui aurait été accompagnée d'une dotation en crédits de fonctionnement. La disposition votée par le Sénat, contre l'avis du gouvernement, prévoyait que « la région définit les actions qu'elle entend conduire pour la protection et la restauration de l'environnement ainsi que pour la lutte contre les pollutions et les nuisances. L'État lui attribue chaque année dans la loi de finances une dotation en crédits de fonctionnement qui se substitue à l'ensemble des dotations budgétaires précédemment attribuées par l'État dans la région au titre de la protection de l'environnement »¹⁶⁶. Cette disposition est issue d'un amendement déposé par le groupe de centre droit « Union centriste des démocrates de progrès » et soutenu par des sénateurs du Parti radical de gauche (PRG). C'est un sénateur du PRG, Josy Moinet, qui a défendu cette disposition, expliquant que « *la région doit devenir un lieu d'impulsion, d'orientation et de coordination d'actions en matière d'environnement et de protection de la nature* »¹⁶⁷. Cette vision de la Région comme lieu « d'impulsion, d'orientation et de coordination » n'est pas sans rappeler l'idée de collectivité chef de file, notion qui n'apparaîtra qu'une décennie plus tard et que nous étudierons en détail ultérieurement¹⁶⁸. La recherche d'un échelon de coordination en

¹⁶⁵ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁶⁶ Article 49 *ter* de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 6 mai 1983 tendant à compléter la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁶⁷ Josy Moinet, J.O. Sénat (C.R.), séance du vendredi 6 mai 1983, 21^{ème} séance, p. 693. Josy Moinet était alors sénateur de Charente-Maritime (1973-1989) issu du Parti radical de gauche, ainsi que maire (1959-2008) d'une petite commune de ce département.

¹⁶⁸ Cf. partie III de la présente thèse.

matière de politiques environnementales n'est donc pas une idée récente, mais existait déjà aux premiers temps de la décentralisation.

La disposition ainsi votée par le Sénat aurait confié aux Régions un secteur d'action potentiellement très large – protection et restauration de l'environnement et lutte contre les pollutions et les nuisances – avec des crédits dédiés, ce qui aurait probablement pu influencer sur l'évolution des politiques environnementales en France. Cette proposition a cependant été supprimée lors du passage du texte devant l'Assemblée nationale, au motif que l'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983, précité, était suffisant pour permettre l'action des conseils régionaux sur les questions environnementales¹⁶⁹. C'est ainsi que selon Jean-Pierre Worms, député socialiste et rapporteur du texte, « *la commission des lois a estimé que cet article était inutile car, d'ores et déjà, les régions peuvent accomplir toutes les actions qui sont proposées.* »¹⁷⁰

Cet épisode montre bien que le transfert de compétences environnementales n'était pas un impensé, puisque cela a fait l'objet de débats, mais que cela n'était pas souhaité par le gouvernement.

Michel Prieur a vu en cette absence de transfert de compétences environnementales lors des premiers temps de la décentralisation la concrétisation d'une difficulté de l'État français à sortir de sa logique centralisatrice et la preuve qu'« il y a incontestablement une crainte de l'État que l'environnement ne soit pas défendu entre les mains des pouvoirs locaux »¹⁷¹.

¹⁶⁹ Jean Thévenot, *La région et l'environnement*, thèse en droit public, université de Limoges, 1992, p. 63.

¹⁷⁰ Jean-Pierre Worms, JO Assemblée nationale (C.R.), 2^{ème} séance du samedi 25 juin 1983, n° 59, 131^{ème} séance, p. 3204 ; Jean-Pierre Worms était alors député socialiste de Saône-et-Loire (1981-1993) et conseiller général de ce même département (1979-1985). Sociologue de formation, il avait auparavant travaillé, au sein du Centre de sociologie des organisations, sur l'État et le pouvoir local (voir entre autres : Jean-Pierre Worms, « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8/3, 1966, p. 249-275.)

¹⁷¹ Michel Prieur, « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 1984, p. 108. Voir également : Michel Prieur, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 199.

De plus, certains secteurs d'action publique présentaient, et présentent encore, pour l'État des enjeux stratégiques¹⁷² et/ou économiques qui font que le pouvoir central a voulu en garder le contrôle direct. C'est notamment le cas de la politique énergétique, dont le caractère fortement centralisé s'explique par le choix du recours au nucléaire, impliquant une centralisation de la production¹⁷³, et par l'importance du rôle des grands corps de l'État dans la définition des politiques énergétiques¹⁷⁴. Cette orientation des politiques énergétiques n'est d'ailleurs jusqu'à début des années 1970 pas mise en débat, faute d'être perçue comme un enjeu public¹⁷⁵. C'est ainsi qu'en matière nucléaire, la France fait figure de l'« idéal type d'un modèle centralisé et monopolistique »¹⁷⁶. À l'inverse, le recours aux énergies renouvelables, énergies décentralisées, est plus favorable à une approche décentralisée de la gouvernance énergétique¹⁷⁷.

¹⁷² L'idée des politiques énergétiques comme domaine stratégique pour l'État est présente dans la littérature : voir entre autres : François-Mathieu Poupeau, « Simples territoires ou actrices de la transition énergétique ? Les villes françaises dans la gouvernance multi-niveaux de l'énergie », *Les Cahiers du Développement Urbain Durable*, 2013, p. 73-86.

¹⁷³ Wolfgang Brücher, « Énergie et centralisme en France, l'exemple de l'électricité nucléaire », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 34, n° 1, 1994, p. 45-60 ; voir également : Alice Darson, *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015, p. 93 et s.

¹⁷⁴ Alain Beltran, « La politique énergétique de la France au XXe siècle : une construction historique », *Annales des Mines*, Août 1998, p. 6-10 ; Aurélien Évrard et Pierre Wokuri, « Énergie » in Nicolas Kada *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017, p. 496-500 ; sur la domination historique des grands corps d'État dans le secteur énergétique français, voir : Scott Viallet-Thévenin, « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 2015/3, vol.56, p. 469-499 ; plus généralement, sur les grands corps de l'État dans la classe dirigeante, voir : Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, 1987.

¹⁷⁵ Philippe Garraud, « Politique électro-nucléaire et mobilisation : la tentative de constitution d'un enjeu », *L'Année sociologique*, 29-3, 1979, p. 448-474. L'absence, à l'époque, de controverse publique sur le sujet du nucléaire a fait dire à plusieurs auteurs qu'il s'agissait là d'un cas de mise sur agenda « silencieuse » (Philippe Garraud, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 17-41 ; Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1, n° 157, p. 50-58).

¹⁷⁶ Aurélien Évrard, *Contre vents et marées. Politiques des énergies renouvelables en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 61.

¹⁷⁷ Voir en ce sens : Yannick Rumpala, « Formes alternatives de production énergétique et reconfigurations politiques. La sociologie des énergies alternatives comme étude des potentialités de réorganisation du collectif », in Marie-Christine Zélem et Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, 2015, p. 41-52 ;

Si les choix de politique énergétique relèvent de l'État, n'oublions pas que ces choix doivent s'inscrire dans des objectifs définis à l'échelle de l'Union européenne. Il s'agit de l'objectif couramment appelé « 3x20 pour 2020 » découlant du « paquet énergie-climat » voté en 2009¹⁷⁸ : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990, objectif de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2020 et d'amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % d'ici 2020.

Les questions de qualité de l'air, quant à elles, ont émergé en Europe vers la fin des années 1950¹⁷⁹ – à la suite notamment du « grand *smog* » de 1952 à Londres, un des plus importants épisodes de pollution que cette ville ait connus, provoquant entre 4 000 et 12 000 décès prématurés. Cet épisode de pollution a entraîné l'intervention de plusieurs États sur la question de la pollution de l'air¹⁸⁰. En France, cela s'est traduit par l'adoption de la loi du 2 août 1961

voir également : Alice Darson, *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015, p. 95 et s.

¹⁷⁸ Ce « paquet énergie-climat » est constitué d'un ensemble de textes en date du 23 avril 2009 : directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil relative au stockage géologique du dioxyde de carbone, et décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

Notons qu'un « paquet énergie propre » est en cours d'élaboration au niveau de l'UE pour actualiser et prolonger ces objectifs sur la période allant jusqu'à 2030. Les principaux objectifs seraient la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990, l'atteinte d'une part d'au moins 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2030 et l'amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27 % d'ici 2030.

¹⁷⁹ Chloé Vlassopoulou, *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999 ; Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in H-J. Scarwell, C. Kergomard et R. Laganier, *Environnement et gouvernance des territoires*, Presses du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008, p. 109-164.

¹⁸⁰ En Grande-Bretagne, le *Clean Air Act* voté par le parlement britannique en 1956 est une réponse à la suite du « grand *smog* » de Londres de 1952.

relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques¹⁸¹. L'État y occupe une place monopolistique par la fixation de prescriptions ministérielles concernant la réglementation des établissements classés et par le contrôle du respect de ces prescriptions, rôle qui est resté le sien.

Comme nous le verrons par la suite, l'absence de décentralisation sur les sujets du climat¹⁸², de l'air et de l'énergie a perduré jusqu'aux années 2000.

La décentralisation en matière d'environnement a soulevé une autre interrogation : à quelle échelle territoriale décentraliser ? Concrètement, à quel niveau de collectivité territoriale serait-il le plus pertinent de confier les compétences en matière de climat, d'air et d'énergie, mais aussi de gestion des déchets, de gestion de l'eau, de biodiversité, etc. ?

La question du territoire pertinent n'est pas spécifique aux questions environnementales et consiste plus généralement en la recherche du territoire « correspondant aux réalités socio-économiques – qui constituera l'optimum dimensionnel d'organisation politico-administrative du territoire »¹⁸³.

La recherche de l'optimum dimensionnel (également appelé optimum territorial) peut se résumer comme un enjeu d'allocation des compétences et des ressources au « bon » niveau territorial¹⁸⁴. Toute la question est de savoir s'il existe – ou s'il pourrait exister – un « bon » niveau territorial. Ces notions de territoire « pertinent » et d'« optimum territorial » ont en effet été largement critiquées dans la littérature. De nombreux auteurs ont ainsi montré l'impossible coïncidence entre les territoires administratifs et les territoires correspondants aux problèmes publics. Les premiers ont en effet été délimités en fonction de considérations historiques, géographiques et politiques, et non pas en fonction de problèmes publics. C'est en ce sens que

¹⁸¹ Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917.

¹⁸² Le sujet du climat n'étant pas encore mis à l'agenda au début des années 1980, ce thème n'était logiquement pas abordé dans les premières lois de décentralisation.

¹⁸³ Daniel Béhar, « Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale », *Esprit*, n° 412, février 2015, p. 86.

¹⁸⁴ Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, vol. 56, p. 27-47.

Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig affirment qu'« il est de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques et administratives avec les espaces de gestion des problèmes publics »¹⁸⁵. C'est également dans cette optique que Jean-Marc Offner évoque le « caractère purement incantatoire de la recherche de coïncidence entre le juridico-institutionnel et le socio-économique »¹⁸⁶.

Concernant le domaine environnemental, un constat est largement partagé dans la littérature : les circonscriptions administratives classiques (région, département, intercommunalité, commune) ne sont pas adaptées à la gestion des questions environnementales¹⁸⁷. Tout d'abord, il existe une multiplicité d'enjeux environnementaux : il ne saurait donc y avoir un seul territoire pertinent en la matière¹⁸⁸. Ensuite, la délimitation d'un territoire pertinent sur ces questions devrait se baser sur des critères scientifiques et écologiques, ce qui n'est pas le cas des territoires administratifs relevant de logiques historiques, socio-politiques ou économiques¹⁸⁹.

La question du territoire pertinent se révèle cependant plus ou moins ardue selon les secteurs d'action publique envisagés. Le cas de la politique de gestion de l'eau en France est l'exemple typique de secteur où ont été pris en compte des critères écologiques et géographiques pour créer de nouvelles institutions (agences de l'eau et comité de bassin) à une échelle adaptée aux

¹⁸⁵ Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, 1996, p. 611.

¹⁸⁶ Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, vol. 56, p. 36.

¹⁸⁷ Voir en ce sens les différentes contributions dans l'ouvrage collectif : Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006 ; voir également, dans une perspective plus engagée : Aliénor Bertrand, « Quels lieux pour la planète ? », *Vacarme*, 2012/2, n° 51, p. 42-44.

¹⁸⁸ Chantal Cans, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 33.

¹⁸⁹ Yves Jégouzo, « Existe-t-il un territoire pertinent ? », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 121.

enjeux en présence¹⁹⁰. Cette solution « logique »¹⁹¹ et définissant « une entité spatiale naturelle intellectuellement satisfaisante parce qu'elle circonscrit un périmètre incontestable »¹⁹², a été rendue possible par l'existence d'éléments objectifs d'identification des territoires pertinents (en l'occurrence les bassins versants hydrographiques) et n'est pas transposable à d'autres secteurs comme la gestion de la qualité de l'air. La recherche du territoire pertinent dans la lutte contre la pollution de l'air est en effet unanimement qualifiée de difficile voire d'impossible¹⁹³, faute d'éléments objectifs d'identification de territoires pertinents, notamment du fait des caractéristiques propres de l'air, élément mouvant et ne connaissant pas de frontière. De même, la question des conditions d'existence d'un territoire optimum pour traiter des enjeux de changements climatiques – enjeu global par excellence – reste entière¹⁹⁴.

Dans ces conditions, « le territoire pertinent demeure un mythe que l'on poursuit toujours »¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Mentionnons cependant que, selon Bernard Barraqué, le nombre d'agences de l'eau a été fixé à six afin d'en attribuer la direction de manière égale aux trois grands corps d'ingénieurs d'État : deux (Artois-Picardie et Rhin-Meuse) pour le corps des Mines, deux (Rhône et Seine) pour le corps des Ponts-et-Chaussées, et deux (Bretagne-Loire et Garonne-Adour) pour le corps du Génie rural, des eaux et forêts : cf. Bernard Barraqué, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 3, 1995, p. 420-453.

¹⁹¹ Voir en ce sens le dossier consacré à l'eau sur le site du CNRS, à l'adresse : http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/01_politique.htm [consulté le 14 novembre 2017] : « Un bassin hydrographique constitue un système écologique cohérent formé de différents éléments : l'eau, la terre et les ressources minérales, végétales et animales. Il était donc logique que la politique de gestion de l'eau en France soit organisée autour de ce cadre naturel : depuis 1964, le bassin hydrographique constitue la pierre angulaire de la politique de l'eau française. (...) »

¹⁹² Aliénor Bertrand, « Quels lieux pour la planète ? », *Vacarme*, 2012/2, n° 51, p. 44

¹⁹³ Raphaël Romi, « Quel territoire pertinent pour la gouvernance en matière de pollution atmosphérique ? », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 127 ; Helga-Jane Scarwell, « Regards croisés sur les territoires de l'environnement : l'exemple de l'eau et de l'air », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 133 ; Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell et al. (dir.), *Environnement et gouvernance des territoires*, Presses du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008, p. 109-164.

¹⁹⁴ Cynthia Ghorra-Gobin, « Climate change and public policies at the local scale: The complexity of the task », Fifth Urban Research Symposium *Cities and Climate Change: Responding to an Urban Agenda*, June 2009.

¹⁹⁵ Philippe Landelle, *Le développement des sources d'énergie renouvelables et l'aménagement durable du territoire*, thèse en droit public, Université de Limoges, 2008, p. 117.

Pour autant, l'absence de compétence environnementale au sens strict, n'empêche pas les Régions d'avoir des actions ayant de forts impacts potentiels sur l'environnement. Cela ne présuppose pas pour autant que les compétences correspondantes soient perçues sous un angle environnemental, comme nous le verrons maintenant.

2) *Des compétences régionales à forts enjeux environnementaux : aménagement du territoire et transports*

Un paradoxe a été souligné par Raphaël Romi en 1990 : les Régions n'ont pas bénéficié de transfert de compétences en matière d'environnement et pourtant « le niveau régional est celui dans lequel a été placé le plus d'espoir et, finalement, celui qui recèle le plus de potentialités »¹⁹⁶. Ces potentialités découlent notamment du rôle des Régions en matière de planification. Si l'on considère comme l'auteur que « toute gestion spatiale permet une administration de l'environnement et la suppose »¹⁹⁷, il s'agit là en effet d'un levier d'action potentiel.

Deux domaines relevant de la planification régionale apparaissent à forts enjeux environnementaux : l'aménagement du territoire et l'organisation des transports non urbains. Ces compétences ont été reconnues aux Régions, respectivement par la loi du 7 janvier 1983¹⁹⁸ et par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs¹⁹⁹.

Nous disons de ces compétences qu'elles sont à forts enjeux environnementaux car les décisions prises en la matière ont potentiellement des impacts importants d'un point de vue

¹⁹⁶ Raphaël Romi, « La région et l'administration de l'environnement : des potentialités à développer », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1990, p. 457.

¹⁹⁷ *Idem*.

¹⁹⁸ Article 28 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁹⁹ Articles 22 (organisation des transports ferroviaires) et 29 (transports routiers non urbains) de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

environnemental : artificialisation des sols, destruction d'espaces naturels ou agricoles, pollution atmosphérique, émission de gaz à effet de serre, etc.

Pour autant, ces compétences étaient-elles perçues sous cet angle à l'époque où elles ont été définies ? La lecture des dispositions législatives de ces lois permet de répondre par la négative, puisqu'on y constate une absence de prise en compte des considérations environnementales.

Concernant la politique des transports, l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 disposait, dans sa version d'origine, que :

« Les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public, en totalité ou partiellement, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération. Ils tiennent compte des besoins des usagers, des impératifs de sécurité, des objectifs du plan de la Nation et de la politique d'aménagement du territoire, des nécessités de la défense, de l'évolution prévisible des flux de transport nationaux et internationaux, du coût financier et, plus généralement, des coûts économiques réels et des coûts sociaux. »

On constate ici que l'environnement n'était aucunement mentionné dans les éléments à prendre en compte lors des choix relatifs aux transports. C'est presque quinze ans plus tard, avec l'article 16 de la loi sur l'air de 1996²⁰⁰, que la protection de l'environnement a fait son apparition dans la liste des éléments devant être pris en compte en ce domaine. Cet ajout a explicitement été inspiré de plusieurs rapports du début des années 1990 pointant la faible prise en compte des liens entre les problématiques de transports et d'environnement²⁰¹.

²⁰⁰ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

²⁰¹ Le rapporteur du texte (Philippe François, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Sénat, n° 366, 15 mai 1996) cite notamment deux rapports : Gilbert Carrère, *Transports. Destination 2002*, Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, juillet 1992 ; Renaud Abord de Chatillon, *La politique des transports*, Rapport établi à la demande de J-P. Beysson, directeur de cabinet de Bernard Bosson, 1993.

Concernant la politique de l'aménagement du territoire, c'est avec la loi du 25 juin 1999²⁰², que le développement durable est introduit dans les objectifs des politiques régionales d'aménagement du territoire et, plus précisément, dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire²⁰³.

On constate, au vu de ce qui vient d'être présenté, que les enjeux environnementaux des compétences d'aménagement et de transports dont disposent les Régions ont progressivement été pris en compte à partir de la fin des années 1990. Pour reprendre une formule qu'utilisent Sylvain Barone et Marianne Ollivier-Trigalo dans leurs travaux sur les politiques régionales ferroviaires, « les secteurs de l'aménagement et des transports deviennent des cibles d'action publique privilégiées en matière de développement durable »²⁰⁴. C'est donc du fait de leurs compétences en matière d'aménagement et de transports non urbains que les Régions se sont retrouvé « en première ligne » face aux enjeux de l'étalement urbain²⁰⁵ – enjeux qui relèvent en partie²⁰⁶ de préoccupations environnementales : préservation des terres agricoles et d'espaces naturels, artificialisation des sols, pollution automobile engendrée par les transports qu'implique un habitat étalé, etc.

De façon plus remarquable encore, certaines compétences que l'on pourrait « intuitivement » percevoir comme étant à visée environnementale, ne s'inscrivaient, lors de l'Acte I de la décentralisation, que dans une perspective économique. C'est notamment le cas de la compétence reconnue dès 1983 aux Régions pour aider à l'amélioration des économies

²⁰² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

²⁰³ Article 5 de la loi précitée.

²⁰⁴ Sylvain Barone et Marianne Ollivier-Trigalo, « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, 2010, p. 66.

²⁰⁵ Marianne Ollivier-Trigalo, « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2009/3, p. 471-490.

²⁰⁶ Nous disons « en partie », car l'étalement urbain pose également des problèmes d'ordre économique et social (coût des transports pour les personnes habitant en lointaine périphérie, accessibilité difficile à certains services publics pour ces mêmes habitants, etc.)

d'énergie des logements et pour y soutenir l'utilisation des énergies renouvelables²⁰⁷. Comme nous le montrerons dans la deuxième partie, les questions d'économies d'énergie et de promotion des énergies renouvelables étaient alors avant tout envisagées dans une perspective économique²⁰⁸ : lorsque, au début des années 1980, la Région Île-de-France subventionnait la géothermie et le photovoltaïque, l'objectif était de réduire la facture énergétique francilienne et la dépendance aux importations de pétrole²⁰⁹.

L'ensemble de ces éléments tendent à prouver que les Régions n'avaient à leur début que peu de compétences perçues comme relevant du domaine environnemental, mais qu'elles agissaient déjà dans des domaines (politiques d'aménagement du territoire, politique des transports, promotion des énergies renouvelables) qui, à partir de la fin des années 1990, ont été considérés comme essentiels à l'action publique environnementale.

C'est à cette même époque que les réflexions sur le rôle des autorités locales sur les questions d'environnement et de climat se sont développées et répandues au niveau international.

Section 2 : Des collectivités territoriales face aux enjeux environnementaux : de l'international au local

C'est d'abord au niveau international qu'a été progressivement reconnu le rôle que les autorités locales peuvent jouer sur les questions d'environnement et de climat. Comme nous allons le voir, cette reconnaissance ne s'inscrit pas uniquement dans un mouvement descendant, *top-down*, allant de l'international au national puis au local, mais doit beaucoup à la mobilisation de réseaux transnationaux de collectivités territoriales promouvant l'action de ces dernières sur

²⁰⁷ Article 77 de la loi du 7 janvier 1983, déjà mentionnée.

²⁰⁸ Voir en ce sens : Sylvère Angot et Pauline Gabillet, « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative interne des questions d'énergie-climat », in Marie-Christine Zélem et Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, 2015, p. 117-124.

²⁰⁹ Cf. partie II, chapitre 4, section 1.

les enjeux environnementaux et climatiques (1). Ce mouvement de reconnaissance accrue du rôle des collectivités territoriales s'est traduit, en France, par l'émergence récente des Régions comme l'échelon considéré comme pertinent sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air (2).

1) Aux sources de la reconnaissance du rôle des autorités locales en matière d'environnement : cadre international, national et mobilisation de réseaux transnationaux

Il convient de recontextualiser la reconnaissance progressive du rôle des collectivités territoriales en droit français. Celle-ci s'inscrit dans un mouvement plus général au niveau international, remontant aux années 1990. Il serait même possible de remonter à la première conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est déroulée en 1972 à Stockholm. C'est lors de celle-ci que l'agronome français René Dubos utilisa la célèbre formule « Penser global, agir local ». L'idée d'une action au niveau local se retrouve dans la déclaration de Stockholm de 1972, lorsque dans celle-ci est affirmé que « les autorités locales et les gouvernements auront la responsabilité principale des politiques et de l'action à mener en matière d'environnement dans la limite de leur juridiction. (...) »²¹⁰ Malgré cela, le rôle des autorités locales n'est pas mentionné dans les principes proclamés dans la déclaration de Stockholm, qui insiste particulièrement sur le rôle des États²¹¹.

Vingt ans plus tard, dans la déclaration de Rio de 1992, le rôle des collectivités locales est cette fois-ci affirmé dans les principes :

« Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient

²¹⁰ Point 7 de la déclaration de Stockholm, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, 16 juin 1972.

²¹¹ Voir notamment les principes 7, 11, 13, 17, 21, 22 et 25 de la déclaration de Stockholm.

reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable. »²¹²

Mais c'est plus précisément dans le programme Action 21 (plus communément appelé Agenda 21), élaboré à l'occasion de la conférence de Rio de 1992, que se trouve pleinement reconnu leur rôle en matière de développement durable :

« Ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. (...) »²¹³

Cette reconnaissance s'accompagne d'une recommandation, qui s'est révélée *a posteriori* suivie : l'élaboration par les collectivités locales de « programme Action 21 à l'échelon de la collectivité », appelé « Agenda 21 local ». Certains auteurs ont qualifié cette proposition de « l'un des résultats les plus importants et les plus visibles de la conférence de Rio (...) [constituant] une proposition fondatrice pour l'action locale en faveur du développement durable. »²¹⁴ Une ancienne commissaire européenne à l'environnement, Margot Wallström, décrit pour sa part l'Agenda 21 local comme « *one of the success stories of the Agenda 21 process that was launch in Rio de Janeiro in 1992.* »²¹⁵

²¹² Principe 22 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 14 juin 1992.

²¹³ Chapitre 28 « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 », Programme Action 21, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992

²¹⁴ Adrien Ponrouch, *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi et adaptation du SD 21000*, thèse en sciences de la terre et de l'environnement, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 17 avril 2008, p. 34.

²¹⁵ Margot Wallström « Foreword » in William M. Lafferty, *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan Publications Ltd., London, 2001, p. IX.

À l'origine des Agendas 21 locaux se trouve l'ICLEI (*International Council for Local Environment Initiatives*), réseau international de collectivités créé suite au Congrès mondial des collectivités locales pour un avenir durable, organisé par l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New-York en 1990. L'ICLEI a soutenu dès 1991 l'expérimentation d'Agendas 21 locaux dans une vingtaine de villes²¹⁶, a porté la proposition de reconnaître le rôle des autorités locales en matière de développement durable lors des travaux préparatoires au sommet de Rio et a ensuite effectué un travail de sensibilisation aux questions environnementales auprès des autorités locales en Europe²¹⁷.

Les Agenda 21 locaux ont dès lors été promus par diverses institutions à partir du milieu des années 1990. En 1994, la Commission européenne a, par exemple, soutenu la « campagne européenne des villes durables », qui regroupait 67 collectivités à son lancement et 2 250 collectivités dix ans plus tard, incitant les villes à se doter d'Agendas 21 locaux.

L'élaboration des Agendas 21 locaux fut ensuite encouragée, notamment par le moyen d'aides financières, par de nombreux États (Suède dès 1994, Pays-Bas en 1996, Royaume-Uni en 1997, pour ne donner que quelques exemples). Concernant la France, le soutien étatique à l'élaboration d'Agendas 21 locaux date de 1997, mais à des échelles réduites : il s'agissait à l'époque d'un appel à projets, renouvelé en 2000 et 2003, faiblement doté financièrement²¹⁸. Le nombre de collectivités candidates (51 en 1997, 104 en 2000 et 125 en 2003) et de collectivités lauréates (respectivement 16, 29 et 41) reste très faible au vu du nombre total de collectivités territoriales en France. En 2002, l'ICLEI a recensé les Agendas 21 locaux en

²¹⁶ Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4/2005, mis en ligne le 31 mai 2005.

²¹⁷ Konrad Otto-Zimmerman, "From Rio to Rio+20: the changing role of local governments in the context of current global governance", *Local Environment*, Vol. 17, No. 5, May 2012, p. 511; Ute Collier and Ragnar E. Löfstedt, "Think globally, act locally ? Local climate change and energy policies in Sweden and the UK", *Global Environment Change*, vol.7, n°1, 1997, p. 25-40.

²¹⁸ Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes, », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4/2005, mis en ligne le 31 mai 2005, p. 8.

Europe²¹⁹ et les chiffres sont éloquentes en comparaison des pays voisins : 69 en France²²⁰, contre 2 042 en Allemagne, 359 en Espagne, 429 en Italie, 425 au Royaume-Uni, 106 en Belgique, 83 en Suisse, 69 au Luxembourg. Ce retard de la France en matière d'Agendas 21 locaux a pu être expliqué par certains auteurs par un centralisme ne favorisant pas les initiatives locales²²¹, mais pourrait également être vu comme l'illustration du peu d'intérêt porté par les élus locaux pour les thématiques environnementales avant les années 2000.

Il a été montré²²² que l'élaboration d'Agendas 21 locaux en France a tout d'abord été promue par des associations et réseaux d'acteurs (le Centre de recherche et d'information pour le développement, l'association 4D-Dossiers et Débats pour le Développement Durable, le Comité 21, l'association ETD-Entreprises, Territoires et Développement, ou encore l'association Orée) et ensuite par l'État. Le ministère de l'environnement a d'ailleurs sollicité certains de ces organismes comme les associations 4D et ETD pour leur expertise lors de l'élaboration des appels à projets en 1997, 2000 et 2003²²³.

Dans d'autres États, ce sont les collectivités locales elles-mêmes qui ont promu l'élaboration d'Agendas 21 locaux. Le niveau régional, en France comme à l'étranger, est rapidement apparu comme primordial en matière d'Agendas 21 locaux, à la fois en élaborant les leurs, et en subventionnant les collectivités infrarégionales qui en élaborent, en créant des réseaux ou des

²¹⁹ ICLEI, *Réponses des gouvernements locaux à Action 21. Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 régionaux*, 2002

²²⁰ Le nombre d'Agendas 21 locaux élaborés par des collectivités territoriales ou des EPCI s'élève actuellement, selon le site du Comité 21 dédié aux Agendas 21 locaux, à 1 128 ; <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/index.html> [consulté le 21 novembre 2017]

²²¹ Cyria Emelianoff, *Op. cit.*

²²² Adrien Ponrouch, *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi et adaptation du SD 21000*, thèse en sciences de la terre et de l'environnement, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 17 avril 2008, p. 53 et s.

²²³ *Idem.*

observatoires des Agendas 21 locaux ou encore en aidant à la coordination des différents Agendas 21 locaux de leur territoire²²⁴.

Comme nous l'expliquait un chargé de mission Agenda 21 local d'une ville de Seine-Saint-Denis, l'existence de subventions pour financer l'élaboration d'un Agenda 21 local peut être décisive pour la concrétisation d'une volonté politique :

« Il y avait une volonté municipale d'avoir une démarche d'Agenda 21, à la fois parce qu'il y avait un élu qui était moteur sur cette question, et qui l'est toujours d'ailleurs, (...) et on avait aussi une opportunité financière, une subvention de la Région. »²²⁵

De manière plus exceptionnelle, les subventions pour l'élaboration d'Agendas 21 locaux pouvaient venir d'autres collectivités territoriales, comme les départements. Cependant, ces collectivités territoriales, comme les autres, doivent financer prioritairement les actions relevant de leurs compétences obligatoires, ce qui découle de l'article L. 1612-15 du Code général des collectivités territoriales. Par conséquent, des difficultés financières d'un département peuvent l'amener à supprimer des subventions comme celles relatives à l'élaboration d'Agendas 21 locaux, pour se recentrer sur ses dépenses obligatoires²²⁶. C'est ce qui s'est passé pour le département de la Seine-Saint-Denis :

« Très vite d'ailleurs le conseil général avait arrêté [de subventionner l'élaboration des Agendas 21 locaux], parce qu'eux aussi ont des contraintes budgétaires, ils ont dû arbitrer et se resserrer sur leurs compétences obligatoires, le social, les collègues, etc. »²²⁷

²²⁴ Voir en ce sens : Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes, », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4/205, mis en ligne le 31 mai 2005 : l'auteure donne les exemples du Nord-Pas de Calais (soutien financier à l'élaboration des Agendas 21 locaux), de la Catalogne (réseau et soutien au Agendas 21 locaux), du Midi-Pyrénées (idem), de l'Emilie-Romagne (observatoire des Agendas 21 locaux) et des Länders allemands (centres de coordination des Agendas 21 locaux).

²²⁵ Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

²²⁶ Les dépenses obligatoires des départements sont listées à l'article L. 3321-1 du CGCT.

²²⁷ Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

Ce qui est en revanche plus courant pour les départements est l'élaboration de leurs propres Agendas 21, puisque presque 60 % des départements français auraient élaboré un tel document²²⁸.

Bien que critiqués pour leur caractère trop général et pas assez opérationnel²²⁹ ou pour leurs contenus parfois trop « bateau »²³⁰, les Agendas 21 locaux marquent une étape dans l'intérêt porté par les collectivités territoriales à la thématique du développement durable.

Dans ses recherches sur les politiques climatiques locales en France, François Bertrand²³¹ qualifie les Agendas 21 locaux, avec les contrats ATEnEE (« Action Territoriale pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique »), de prémices à une prise en compte des questions climatiques par les collectivités territoriales. Les contrats ATEnEE ont été lancés en 2002 sous la forme d'un appel à projets²³² piloté par l'État et ses services – en l'espèce, le ministère en charge de l'environnement, l'ADEME, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES). Ces contrats, à destination principalement des pays²³³, des agglomérations²³⁴ et des parcs naturels régionaux,

²²⁸ 59 départements français ont élaboré un Agendas 21 local selon le site consacré du Comité 21 consacré aux Agendas 21 locaux : <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/agenda-21-local/departements.html> [consulté le 21 novembre 2017]

²²⁹ Melike Yalcin and Benoit Lefèvre, “Local Climate Action Plans in France: Emergence, Limitations and Conditions for Success”, *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 104.

²³⁰ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

²³¹ François Bertrand, « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 25-70.

²³² La brochure présentant cet appel à projet peut être consultée sur : <http://www.ecobase21.net/AmenagementduTerritoire/PDFs/Territoiresenvironnementefficaciteenergetique.pdf> (consulté le 14 novembre 2017)

²³³ Au sens de l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

²³⁴ Au sens de l'article 26 de la loi précitée.

avaient pour objectif de soutenir financièrement des actions permettant la prise en compte de l'environnement et de l'efficacité énergétique dans les projets de ces territoires. Bien que cela ne concerne pas prioritairement les collectivités territoriales, c'est aussi par ce type d'outil que transparait la reconnaissance progressive par l'État du rôle du local sur les questions environnementales. Ces contrats ATEnEE ont été remplacés en 2007 par les contrats d'objectifs territoriaux (COT) ²³⁵, destinés aux collectivités territoriales souhaitant renforcer leurs politiques locales en matière d'environnement et d'énergie et élaborer un plan climat.

Le recours de l'État à des appels à projets pour le versement de subventions à l'élaboration des Agendas 21 locaux s'inscrit dans l'idée d'un « pilotage à distance » de l'État, mis en avant par Renaud Epstein²³⁶. Selon ce dernier, l'État a de plus en plus recours à des instruments incitatifs tels les appels à projets, les labels, les trophées, etc., notamment (mais pas seulement) dans le domaine de l'environnement. Le recours à des appels à projets permet à l'État d'orienter ses ressources budgétaires vers un nombre restreint de projets : en cela, « l'appel à projet est d'abord un instrument de gestion de la pénurie »²³⁷.

Le Plan climat de 2004²³⁸ voit ensuite le rôle des collectivités territoriales véritablement reconnu, avec des objectifs généraux et un instrument, les plans climat territoriaux. Ceux-ci sont présentés comme le cadre volontaire des différents échelons territoriaux pour réaliser des actions d'amélioration de l'efficacité énergétique, de réduction des émissions de gaz à effet de

²³⁵ Les COT permettent une assistance financière de la part de l'ADEME sur une durée de 3 ans : subventions (à hauteur de 30 % dans la limite d'une assiette de 230 000 euros sur 3 ans) de l'animation assurée par un chargé de mission énergies ; subventions (à hauteur de 20 % dans la limite d'une assiette de 20 000 euros) pour le financement de l'étude de préfiguration du PCET ; subventions (à hauteur de 50 % dans la limite d'une assiette de 50 000 euros) pour l'accompagnement de la démarche (outils de suivi et d'évaluation, sensibilisation, etc.) L'ADEME estime que son concours financier dans le cadre d'un COT s'élève en moyenne à 100 000 euros. L'ensemble des chiffres précités sont issus d'une réponse du ministère de l'Écologie à une question parlementaire : JO Assemblée nationale, question écrite n° 8923, 29 septembre 2009, p. 9238, accessible sur : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-8923QE.htm> (consulté le 25 janvier 2018).

²³⁶ Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2, vol. 65, p. 457-482.

²³⁷ *Idem*, p. 472.

²³⁸ Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*.

serre et d'adaptation aux changements climatiques. C'est aussi le moyen de connaître les émissions des territoires et leur évolution et de fixer des objectifs et des indicateurs de suivi²³⁹. Le rôle des collectivités est alors encore imprécis, de nombreuses difficultés de moyens humains et financiers surgissent et nombre de plans climat adoptés se sont révélés être des « coquilles vides »²⁴⁰, malgré les aides financières et méthodologiques²⁴¹ mises en place par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Par conséquent, une majorité des collectivités territoriales, surtout au niveau communal et intercommunal, n'ont pas élaboré de plan climat à cette époque. Il a été constaté que les collectivités territoriales qui ont élaboré un plan climat de manière volontaire sont celles qui avaient déjà des politiques actives en matière de développement durable et/ou de climat²⁴².

Un an plus tard, la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE)²⁴³ marque une nouvelle étape dans la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales, au côté de l'État, dans les politiques énergétiques. L'article premier (dernier alinéa) de cette loi disposait en effet que l'État veille à la cohérence de ses politiques énergétiques avec l'action des collectivités territoriales²⁴⁴. Par ailleurs, un chapitre de la loi (le

²³⁹ *Idem*, p. 64. ; à noter que le Plan Climat de 2004 évalue, sans expliquer le raisonnement et le calcul aboutissant à ce chiffre, à 1,2 million de tonnes équivalent CO₂ la réduction d'émissions de gaz à effet de serre en 2010 permise par les plans climat territoriaux.

²⁴⁰ François Bertrand, « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 25-70.

²⁴¹ V. par ex. ADEME, *Un plan climat à l'échelle de mon territoire*, 2005 ; ADEME, *Construire et mettre en oeuvre un Plan énergie climat territorial. Guide méthodologique*, 2009.

²⁴² Melike Yalcin and Benoît Lefèvre, "Local Climate Action Plans in France : Emergence, Limitations and Conditions for Success", *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 104.

²⁴³ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

²⁴⁴ Article premier de la loi précitée : « La politique énergétique repose sur un service public de l'énergie qui garantit l'indépendance stratégique de la nation et favorise sa compétitivité économique. Sa conduite nécessite le maintien et le développement d'entreprises publiques nationales et locales dans le secteur énergétique. Cette politique vise à : - contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ; - assurer un prix compétitif de l'énergie ; - préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre ; - garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

chapitre II) est consacré aux collectivités territoriales, en particulier à leur rôle en matière de maîtrise de la demande d'énergie²⁴⁵.

Les années 2004-2005 marquent ainsi le début de ce qui peut être qualifié de « première génération »²⁴⁶ ou de « premier temps »²⁴⁷ de l'action locale en matière de climat et d'énergie. Cette première génération se caractérise surtout par l'usage d'instruments volontaires, tels les Agendas 21 locaux et les plans climat territoriaux. Notons au passage que ces deux instruments peuvent en partie se recouper : dans les collectivités ayant élaboré ces deux documents, le plan climat territorial peut constituer le volet climat-énergie de l'Agenda 21 local.

C'est également à cette période qu'a pu être constatée une montée en puissance des réseaux de collectivités territoriales, à l'échelle internationale, sur les questions de climat et d'énergie²⁴⁸. Cela rejoint un mouvement plus général d'accroissement de l'action internationale des collectivités territoriales observé depuis les premières lois de décentralisation, qui passe entre autres par l'émergence de réseaux multilatéraux²⁴⁹ et qui s'observe dans nombre de secteurs de l'action publique²⁵⁰.

L'Etat veille à la cohérence de son action avec celle des collectivités territoriales et de l'Union européenne selon les orientations figurant au rapport annexé. »

²⁴⁵ Voir en particulier les articles 20 à 23 de la loi POPE.

²⁴⁶ François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013.

²⁴⁷ François Bertrand et Elsa Richard, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, p. 195-203.

²⁴⁸ Alain Nadaï *et al.*, « Les territoires face à la transition énergétique, les politiques face à la transition par les territoires ? », in Bettina Laville *et al.*, *Quelles solutions face au changement climatique ?*, CNRS Editions, 2015.

²⁴⁹ Romain Pasquier, « Quand le local rencontre le global, contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 167-182.

²⁵⁰ L'environnement est loin d'être le seul domaine où se sont organisés des réseaux transnationaux de collectivités territoriales : de tels réseaux se sont constitués autour des questions de démocratie locale, de coopération décentralisée et de services publics urbains (exemple de *Cités et Gouvernements locaux unis* - CGLU), ou plus spécifiquement autour de problématiques propres à certaines collectivités (exemple du *Forum mondial des autorités locales de périphérie* ; sur ce réseau en particulier, voir la thèse de Patrice Diatta, *Du gouvernement des*

On constate une multiplication de ces réseaux transnationaux²⁵¹, qui recouvrent maintenant toutes les catégories de collectivités territoriales.

L'*International Council for Local Environment Initiatives* (ICLEI) constitue le premier réseau – chronologiquement et quantitativement – de collectivités territoriales dédié aux questions environnementales.

Encadré 1 : Présentation de l'ICLEI

L'ICLEI (*International Council for Local Environment Initiatives*) - *Local Governments for Sustainability* est un réseau international de collectivités créé suite au Congrès mondial des collectivités locales pour un avenir durable, organisé par l'ONU à New-York en 1990.

Il se présente comme le principal réseau d'autorités locales sur les questions de développement durable. L'ICLEI rassemble plus de 1 500 collectivités de tous niveaux issues de plus de 100 pays. Parmi ses membres, neuf sont français et illustrent une très grande diversité en termes de poids économiques, démographiques et politiques : les villes de Paris, de Loos-en-Gohelle et de Sanary-sur-Mer, les communautés urbaines de Dunkerque et de Nancy, les métropoles de Lille et de Nantes, et les Régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

Simultanément, a été créé le premier réseau transnational de villes sur les questions énergétiques : *Énergie-Cités*.

Encadré 2 : Présentation d'Energy Cities

Energy-Cities / Énergie-Cités - L'association européenne des villes en transition énergétiques a été créée en 1990, pour représenter les intérêts de ses membres auprès des institutions de l'Union européenne dans les domaines de l'environnement, du climat et des

banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance mondiale? Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux, thèse en science politique, Université Paris 13, 2016).

²⁵¹ Melike Yalcin and Benoit Lefèvre, "Local Climate Action Plans in France: Emergence, Limitations and Conditions for Success", *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 104.

politiques urbaines. Cette organisation se veut également être un lieu de partage d'expériences entre ses membres.

Energy-Cities regroupe plus de 1 000 membres à travers toute l'Europe et même cas au-delà (au Maroc, en Israël, en Nouvelle-Zélande). Il s'agit de collectivités de toutes tailles (et pas seulement des villes comme le laisse penser son nom), des intercommunalités, mais également des agences de l'énergie et des syndicats d'énergies comme le SIPPAREC (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication), ainsi que des associations de collectivités (AMORCE, par exemple, dont il sera question ultérieurement).

La ville de Paris est actuellement membre du conseil d'administration d'Energy-Cities et y occupe une des vice-présidences, en la personne de Célia Blauel, adjointe (Europe Écologie Les Verts) à la maire de Paris chargée des questions d'environnement.

C'est aussi en 1990 qu'a été créée la Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement (FEDARENE).

Encadré 3 : Présentation de la FEDARENE

La Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement (FEDARENE) est née le 8 juin 1990 à l'initiative de six régions européennes, dont une majorité de Régions françaises : Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, País Vasco (Pays basque espagnol), Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Wallonie.

L'objectif était de faire entendre le point de vue des régions dans l'élaboration des politiques énergétiques et environnementales de l'Union européenne. Pour cela, ces collectivités ont mis en place un bureau de représentation à Bruxelles dès 1991. La FEDARENE continue à jouer ce rôle de lien entre les régions et les institutions européennes et se positionne également comme un lieu d'échanges d'informations et d'expériences entre ses membres.

La FEDARENE compte aujourd'hui plus de 70 membres issus de 20 pays européens. Les membres sont de nature variée : collectivité territoriale, agence régionale de l'environnement, mais également société publique locale et même bureaux d'études. Les membres français de la

FEDARENE sont Auvergne-Rhône-Alpes Énergie (agence régionale d'environnement), l'ARENE Île-de-France (idem), la SPL (société publique locale) Énergies Réunion, le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et TECSOL (bureau d'études).

Le conseil régional d'Île-de-France n'en est pas membre mais y est en quelque sorte représenté par l'ARENE Île-de-France. Didier Dousset, président de l'ARENE Île-de-France et conseiller régional MoDem, occupe le poste de vice-président à la transition énergétique au sein de la FEDARENE.

Une décennie plus tard, en 2002, est créé le *Network of Regional Governments for Sustainable Development (Nrg4SD)*, premier réseau transnational d'autorités régionales à l'échelle mondiale dédié aux questions environnementales et de développement durable.

Encadré 4: Présentation du Nrg4SD

Le **Nrg4SD - *Network of Regional Governments for Sustainable Development*** est un réseau de collectivités régionales, né en 2002 lors du Sommet de Johannesburg, visant à défendre la position de ces collectivités lors des négociations internationales sur le climat (COP de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique), sur la biodiversité (COP de la Convention sur la diversité biologique) et sur le développement durable (sommets des Nations unies sur le développement durable), ainsi que le partage d'informations et de « bonnes pratiques » entre ses membres.

Plusieurs Régions françaises en font partie : Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Centre, la Réunion et PACA.

Au cours de la décennie 2000 apparaissent plusieurs réseaux transnationaux de villes sur les questions climatiques, avec des initiatives centrées d'une part sur les grandes métropoles mondiales avec le *C40*, et d'autre part sur toute ville souhaitant s'investir sur ces questions avec la *Convention des maires pour le climat et l'énergie*.

Encadré 5 : Présentation du C40 et de la Convention des maires pour le climat et l'énergie

Le **C40 - Cities Climate Leadership Group** est une organisation créée en 2005 par Ken Livingston, ancien maire travailliste de Londres (2000-2008), avec l'objectif de réunir les plus grandes villes mondiales agissant sur les questions climatiques, afin de faciliter le dialogue entre ces villes et de promouvoir leurs actions de lutte contre les changements climatiques.

Réunissant à l'origine 18 villes à travers le monde, puis 40 dès 2006 (d'où son nom), ce réseau regroupe actuellement 91 des plus grandes villes mondiales, représentant ainsi plus de 650 millions d'habitants, plus de 25 % du PIB mondial et 70 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Depuis août 2016, le C40 est présidé par la maire de Paris, Anne Hidalgo.

L'une des particularités du C40 est le soutien financier reçu de grandes fondations américaines, notamment la fondation Clinton et la *Bloomberg Philanthropies* (fondation de Mickael Bloomberg, ancien maire de New-York entre 2002 et 2013, ancien président du C40 entre 2010 et 2013 et envoyé spécial de l'ONU sur les villes et le climat).

La **Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie** est une initiative de la Commission européenne en 2008, suite à la définition au niveau de l'Union européenne d'objectifs en matière énergétique et climatique en 2007²⁵². Les signataires (qui peuvent être des communes de toutes tailles ou des intercommunalités de toutes tailles) s'engageaient alors à réduire leurs émissions de CO₂ d'au moins 20 % d'ici 2020. Ces objectifs ont évolué en 2015, pour suivre les engagements fixés au niveau de l'Union européenne : les signataires s'engagent depuis cette date à réduire leurs émissions de CO₂ de 40 % d'ici 2030, et à adopter des mesures d'adaptation aux changements climatiques.

Cette convention compte actuellement environ 7 700 signataires dont environ 90 en France. Ils sont principalement issus d'États européens, mais quelques collectivités signataires sont situées au Maghreb, au Proche et Moyen-Orient et en Asie centrale.

²⁵² Objectifs qui ont ensuite été traduits dans le « paquet énergie-climat » de 2009.

Il apparaît que la Région Île-de-France est peu présente dans ces réseaux transnationaux, avec indirectement *via* l'ARENE Île-de-France une vice-présidence de la FEDARENE. Ce constat est d'autant plus flagrant que la ville de Paris semble au contraire investir de manière importante certains réseaux transnationaux, avec actuellement la présidence du *C40* et une vice-présidence de *Energy-Cities*. L'investissement de la maire de Paris dans ces réseaux pourrait témoigner d'une volonté de se positionner sur la scène internationale sur les questions environnementales. Cependant, nous ne disposons pas d'éléments expliquant une telle différence d'implication dans les réseaux transnationaux entre la mairie de Paris et la Région Île-de-France.

L'émergence de réseaux transnationaux de collectivités travaillant sur les thèmes environnementaux, énergétiques et climatiques, et exerçant une véritable « paradiplomatie »²⁵³ en la matière, remonte aux années 1990. L'ICLEI, par exemple, a été créé en 1990, avec comme objectifs de faire entendre les autorités locales dans la gouvernance mondiale de l'environnement²⁵⁴ et de promouvoir leur action dans ce domaine. C'est d'ailleurs l'ICLEI qui initie dès 1991 l'idée d'Agendas 21 locaux en soutenant leur expérimentation dans 21 villes²⁵⁵, qui sera l'inspiration directe pour le programme Action 21 adopté à la conférence de Rio de 1992. C'est aussi l'ICLEI qui a lancé, en 1993, une campagne intitulée « *Cities for Climate Protection* » pour inciter les villes à élaborer des plans locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cela montre que ces réseaux ont joué dès les années 1990 un rôle de sensibilisation aux questions environnementales et climatiques des autorités locales, notamment en Europe²⁵⁶. Un des signes de la reconnaissance des réseaux transnationaux de

²⁵³ Elin Royles and Nicola McEwen, "Empowered for action? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales", *Environmental Politics*, 24:6, 2015, p. 1034-1054.

²⁵⁴ Konrad Otto-Zimmerman, "From Rio to Rio+20: the changing role of local governments in the context of current global governance", *Local Environment*, Vol. 17, No. 5, May 2012, p. 511.

²⁵⁵ Cyria Emelianoff, « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4/2005, mis en ligne le 31 mai 2005.

²⁵⁶ Ute Collier and Ragnar E. Löfstedt, "Think globally, act locally ? Local climate change and energy policies in Sweden and the UK", *Global Environment Change*, vol.7, n°1, 1997, p. 25-40 ; voir également: Michele Betsill and Harriet Bulkeley, "Transnational networks and global environmental governance: the Cities for Climate Protection Program", *International Studies Quarterly*, 2004, 48, p. 471-493.

collectivités territoriales est leur admission, en tant qu'observateurs au titre des organisations non gouvernementales, dès la première conférence des parties (COP) de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, en 1995.

Ces réseaux transnationaux, en tant qu'organes de défense des intérêts des autorités locales au niveau international, de circulation des connaissances et des « bonnes pratiques » entre collectivités et d'incitation à l'action locale, ont joué (et jouent encore) un rôle non négligeable dans la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans le domaine environnemental.

Il en est de même pour des réseaux nationaux, tels le CLER-Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité liaison énergies renouvelables) et AMORCE.

Encadré 6 : Présentation du CLER et d'AMORCE

AMORCE est une association se présentant comme « le premier réseau français d'information, de partage d'expériences, d'accompagnement des collectivités et autres acteurs locaux en matière de politiques Énergie-Climat des territoires et de gestion territoriale des déchets »²⁵⁷.

À sa création en 1987, cette association regroupait environ 80 adhérents. Ils sont aujourd'hui plus de 850 (553 collectivités territoriales et 297 professionnels).

Ce réseau, animé par une équipe de 21 personnes, est structuré autour de trois thématiques concernant les collectivités territoriales : les déchets, les politiques énergie-climat et les réseaux de chaleur. Dans chacun de ces domaines, AMORCE propose des conseils à ses adhérents, réalise une veille réglementaire, et, plus généralement, permet la diffusion d'informations et de « bonnes pratiques ». Par ailleurs, AMORCE s'est donnée pour mission la défense des intérêts de ses membres, ce qui passe par la participation à des processus de concertation (Grenelle de l'environnement, Débat national sur la transition énergétique, Conférences environnementales) et à de très nombreuses instances consultatives, ou encore par la proposition d'amendements auprès des parlementaires lors des débats de lois concernant les thématiques concernées. Un grand nombre de propositions soutenues par AMORCE ont ainsi abouti²⁵⁸ : on peut citer par

²⁵⁷ <http://www.amorce.asso.fr/fr/qui-sommes-nous/presentation/> (consulté le 14 novembre 2017).

²⁵⁸ Pour une liste exhaustive, voir la page « Les grandes victoires » du site d'AMORCE : <http://www.amorce.asso.fr/fr/une-force-de-proposition/les-grandes-victoires/> (consulté le 14 novembre 2017).

exemple la création du Fonds chaleur en 2007, la généralisation des plans climat énergie territoriaux dans les lois Grenelle, ou encore la reconnaissance de la compétence des Régions (coordination) et des EPCI (mise en œuvre) dans la gestion du service public de la rénovation énergétique par la loi du 17 août 2015.

Le **CLER** - Réseau pour la transition énergétique (« CLER » étant l'acronyme de l'ancien nom de ce réseau : Comité de liaison pour les énergies renouvelables) est une association fondée en 1984 par plusieurs associations et PME voulant promouvoir les énergies renouvelables (et notamment, à l'époque, le solaire thermique) suite à la baisse des aides nationales visant à soutenir ces énergies.

Le CLER a progressivement pris de l'ampleur en termes d'adhérents : 40 au milieu des années 1980, 60 en 1990, 186 en 2011, 280 en 2017. À partir de 1998, les collectivités territoriales ont pu y adhérer. Actuellement, le CLER - Réseau pour la transition énergétique est composé d'un collège « associations » (au nombre de 38), d'un collège « entreprises » (78) et d'un collège « collectivités »²⁵⁹ (127). De même, la structure de l'association s'est étoffée, passant de zéro salarié à ses débuts à 14 salariés actuellement.

Cette évolution quantitative s'accompagne de l'élargissement des domaines d'action du CLER : développement des énergies renouvelables depuis ses origines, lutte contre la précarité énergétique à partir de la fin des années 1990, information des citoyens sur les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande d'énergie avec les « Points info énergies » à partir de la fin des années 1990, investissement citoyen dans les énergies renouvelables et emploi et formation dans ce secteur à partir du début des années 2000, etc.

Plusieurs initiatives du CLER - Réseau pour la transition énergétique concernent spécifiquement les collectivités territoriales. Il s'agit d'abord de la « Ligue EnR France », créée en 2006, qui récompense les collectivités les plus dynamiques en matière de développement

²⁵⁹ Le terme « collectivités » n'est pas à entendre ici dans un sens strict puisque cela recouvre des collectivités territoriales, des EPCI, des agences locales de l'énergie et du climat, des syndicats d'énergie, des parcs naturels régionaux, et mêmes des universités.

des énergies renouvelables. Il s'agit ensuite des « Territoires à énergie positive » (TEPOS)²⁶⁰, réseau créé en 2011, réunissant actuellement une quinzaine de collectivités, EPCI et autres, engagés dans un objectif de réduction de leur consommation d'énergie et de couverture totale de leur consommation par des énergies renouvelables locales²⁶¹.

Ces deux associations sont donc toutes les deux nées, dès les années 1980, d'une volonté d'accorder une plus grande place aux collectivités territoriales et autres acteurs locaux dans les politiques énergétiques. Les propos de Daniel Fauré, premier président du CLER, tels que rapportés sur le site de ladite association résument de manière claire ce qui a présidé à la création de ce réseau : « *Nous étions ancrés chacun dans nos régions, et nous trouvions que cette échelle territoriale n'était pas suffisamment prise en compte au niveau national... nous avons décidé de regrouper nos efforts.* »²⁶² Concernant AMORCE, comme nous l'a expliqué un de ses salariés actuels²⁶³, cette association trouve son origine dans le rassemblement d'un ensemble de collectivités territoriales voulant prendre des initiatives en matière de déchets et d'énergie et voulant ensuite pouvoir échanger des informations entre elles sur ces questions. Dans la continuité de leurs objectifs initiaux, ces deux réseaux ont mis la décentralisation des politiques énergétiques au centre de leurs revendications²⁶⁴ et ont plaidé pour des compétences élargies des Régions en matière énergétique lors du Grenelle de l'environnement²⁶⁵.

²⁶⁰ À ne pas confondre avec les « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), dans le cadre de l'appel à projet du ministère en charge de l'environnement.

²⁶¹ Pour plus d'informations sur les TEPOS, voir le site officiel de leur réseau : <http://www.territoires-energie-positive.fr/>

²⁶² <https://cler.org/association/notre-histoire/> (consulté le 14 novembre 2017)

²⁶³ Entretien, chargé de mission Energies à AMORCE, 9 juin 2017.

²⁶⁴ Aurélien Evrard et Pierre Wokuri, « Énergie » in Nicolas Kada *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017, p.496-500 ; François-Mathieu Poupeau, "Central-Local Relations in French Energy Policy Making : Towards a new Pattern of Territorial Governance", *Environmental Policy and Governance*, 24, 2014, p. 155.

²⁶⁵ François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Revue Politiques et Management Public*, 30/4, octobre-décembre

Nous en venons justement à cette étape – importante lorsqu’il est question des politiques des collectivités territoriales en matière de climat, d’air et d’énergie – des lois Grenelle 1 et 2 de 2009 et 2010.

2) *La récente consécration législative des Régions sur les thématiques « climat, air, énergie »*

Les Régions ont ponctuellement été concernées par des mesures décentralisatrices sur certains sujets environnementaux. Citons le cas du transfert aux conseils régionaux de l’élaboration des plans régionaux pour la qualité de l’air (PRQA) par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, alors que l’élaboration de ces documents relevait jusqu’alors des préfets de régions²⁶⁶. C’est cependant depuis les lois Grenelle (a), puis les lois de 2014 et 2015 en matière de réforme territoriale et de transition énergétique (b) qu’une évolution en faveur des politiques régionales environnementales est clairement identifiable.

A) Une étape fondatrice dans l’extension du rôle des collectivités territoriales en matière d’environnement : les lois Grenelle (2009-2010)

En ce qui concerne le rôle des collectivités territoriales en matière environnementale, les lois Grenelle de 2009 et 2010 ont une importance certaine. L’article 51 de la loi Grenelle 1 dispose:

2013, p.443-472. Cette position décentralisatrice est aussi celle du Réseau Action Climat France (RAC-France), association créée en 1996 qui fédère 19 associations nationales (dont Agir pour l’environnement, le CLER, France Nature Environnement, Greenpeace, les Amis de la Terre, la Ligue de Protection des Oiseaux, le réseau Sortir du nucléaire, WWF, etc.) et 10 associations locales.

²⁶⁶ Cf. partie II, chapitre 3, section de la présente thèse pour une présentation détaillée du cadre juridique des PRQA, de leur historique et de son application en Île-de-France.

« Les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels. »

Par sa formulation même, cette disposition est avant tout déclarative et n'emporte pas de conséquences juridiques directes. Cela peut d'ailleurs expliquer le fait que cette disposition n'ait pas été modifiée, ni contestée, lors des débats parlementaires.

Mise à part cette disposition, les collectivités territoriales sont rarement mentionnées dans la loi Grenelle 1, au point d'avoir été qualifiées des « grandes absentes » par Philippe Billet²⁶⁷. Ce dernier explique la quasi absence de mentions des collectivités territoriales dans la loi Grenelle 1 par la nature même de cette loi : en tant que loi de programmation, cette dernière détermine « les objectifs de l'action de l'État » (article 34 de la Constitution) et, par conséquent, c'est l'État qui est au centre des dispositions d'une telle loi.

Il s'agit cependant d'une reconnaissance explicite des collectivités territoriales et de leurs groupements comme acteurs des politiques publiques en matière d'environnement.

Les aspects concrets de cette évolution sont à chercher dans l'imposante loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 (257 articles, représentant plus de 120 pages au Journal Officiel).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, François Bertrand fait remonter la « première génération » des politiques locales en matière de climat et d'énergie à l'année 2004, avec le Plan climat. Toujours selon cet auteur²⁶⁸, la loi Grenelle 2, quant à elle, marque le début de la « deuxième génération » de ces politiques climatiques et énergétiques locales, caractérisée par le passage du volontariat à l'obligation.

²⁶⁷ Philippe Billet, « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement* n°8, août 2010, étude 18.

²⁶⁸ François Bertrand, « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 25-70 ; François Bertrand et Elsa Richard, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, p. 195-203.

La loi Grenelle 2 réforme en effet en profondeur le système de planification locale dans le domaine de l'environnement en général et du climat, de l'air et de l'énergie en particulier. Les documents de planification pris jusqu'ici de manière volontaire sont rendus obligatoires pour certaines collectivités (cas des Plans climat énergie territoriaux [PCET] pour les collectivités territoriales et leurs groupements de plus de 50 000 habitants²⁶⁹, et des schémas régionaux éoliens²⁷⁰), tandis que de nouveaux instruments de planification sont créés, comme le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)²⁷¹, dont il sera largement question dans la deuxième partie de cette thèse, et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)²⁷².

Certaines de ces évolutions découlent de revendications d'associations d'élus locaux et de collectivités face aux faiblesses observées des documents de planification préexistants. C'est par exemple le cas du schéma régional éolien (SRE), initialement créé par la loi du 2 juillet 2003²⁷³. Sous le régime de cette loi, les conseils régionaux pouvaient, de manière volontaire, élaborer un tel schéma pour identifier les secteurs géographiques les mieux adaptés à l'installation d'éoliennes. Quelques régions se sont emparées de cet instrument pour anticiper les tensions autour du développement de l'éolien, en y associant des acteurs diversifiés (services de l'État, organismes spécialisés, collectivités territoriales, parcs naturels régionaux, associations, élus locaux, citoyens, régions limitrophes)²⁷⁴. Ces documents n'étaient cependant que purement informatifs et facultatifs, ce qui incita l'Association des régions de France (ARF) à demander la reconnaissance d'un caractère prescriptif de ces documents pour la désignation

²⁶⁹ Article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

²⁷⁰ Article 90 de la même loi.

²⁷¹ Article 68 de la même loi. Nous reviendrons en détail sur la genèse de ce schéma dans le premier chapitre de la deuxième partie de la thèse.

²⁷² Article 121 de la même loi.

²⁷³ Article 98 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

²⁷⁴ Voir l'exemple du schéma éolien de la Région Limousin, présenté dans : ARF, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, Rapport, déc. 2007, p. 17.

des zones de développement éolien²⁷⁵. Au final, l'article 90 de la loi Grenelle 2 rend obligatoire l'élaboration d'un schéma régional éolien, en fait un volet annexé au SRCAE, et impose aux préfets de délimiter les zones de développement éolien en fonction de ce document. En revanche, en tant que volet du SRCAE, le SRE est co-élaboré par le préfet de région et le président du conseil régional : le renforcement de ce document de planification s'accompagne donc en parallèle d'un retour de l'État – déconcentré – dans son élaboration.

Outre les évolutions décrites ci-dessus, de nombreuses autres dispositions de la loi Grenelle 2 concernent directement les collectivités territoriales. En se limitant au domaine du climat, de l'air et de l'énergie²⁷⁶, on note l'obligation pour toutes les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants d'effectuer un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et de présenter des mesures pour réduire ces émissions (article 75 de la loi Grenelle 2), l'expérimentation des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) restreignant la circulation des véhicules les plus polluants dans les communes de plus de 100 000 habitants caractérisées par une mauvaise qualité de l'air (article 182), ou encore la possibilité pour les régions, départements et EPCI d'aménager et d'exploiter (ou de faire aménager et faire exploiter) sur leur territoire des installations de production d'énergies renouvelables (article 88).

Quelques années après les lois Grenelle, en 2012 et 2013, s'est tenu le débat national sur la transition énergétique²⁷⁷. Les questions de gouvernance et du rôle de l'État et des collectivités territoriales sur les questions de transition énergétiques ont été discutées dans le cadre d'un

²⁷⁵ ARF, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, Rapport, décembre 2007.

²⁷⁶ Sachant que la loi Grenelle 2 concerne de nombreux autres domaines : bâtiments et urbanisme, publicités, transports, biodiversité, eau et assainissement, mer, nuisances lumineuses et sonores, déchets, risques industriels et naturels.

²⁷⁷ Ce débat s'est tenu au niveau national et de manière décentralisée. Au niveau national, des groupes de travail thématiques (efficacité énergétique, énergies renouvelables, gouvernance, etc.) ont été constitués, un comité citoyen et un groupe d'experts ont été créés et un site internet permettant de s'informer et de déposer des contributions a été créé. Au niveau décentralisé, plus de mille débats ont été organisés sur l'ensemble du territoire français.

groupe de travail, dont le président était Ronan Dantec²⁷⁸ et le rapporteur Raphaël Claustre²⁷⁹. La synthèse des débats de ce groupe de travail²⁸⁰ souligne la légitimité des collectivités territoriales à intervenir sur les questions énergétiques du fait de leur connaissance des territoires et l'importance de leurs actions pour atteindre les objectifs fixés au niveau national. Le rapport plaide pour « renforcer leur capacité d'action et les doter des outils de connaissances, d'analyse et de financement nécessaire »²⁸¹. Pour cela plusieurs propositions sont faites, comme l'extension du droit à l'expérimentation des collectivités territoriales en matière d'énergie, l'élaboration de PCET sur l'ensemble du territoire à un seul échelon, la possibilité d'introduire des critères d'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme ou encore une amélioration de la transmission aux collectivités territoriales des données énergétiques les concernant.

Certaines de ces propositions se retrouvent dans les réformes dont il sera maintenant question.

²⁷⁸ Ronan Dantec est sénateur Europe Écologie-Les Verts de Loire-Atlantique, conseiller municipal de Nantes et a été vice-président de Nantes Métropole en charge de l'environnement et du développement durable entre 2001 à 2011. Ronan Dantec est actif sur les questions climatiques dans les réseaux transnationaux d'autorités locales : il est porte-parole sur les questions de climat du réseau Cités et Gouvernement Locaux Unis (CGLU), président du groupe de travail sur le climat du réseau *Eurocities* et président de la commission environnement de l'Association française des communes et régions d'Europe. Il est entre autres co-auteur d'un rapport sur le rôle des collectivités territoriales face aux changements climatiques en vue de la COP 21 : Ronan Dantec et Michel Delebarre, *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global*, rapport au Premier ministre, Ministère des affaires étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2013.

²⁷⁹ Raphaël Claustre, ingénieur de formation, était alors directeur du CLER-Réseau pour la transition énergétique. Il est actuellement directeur général de la SEM Énergies POSIT'IF.

²⁸⁰ Ronan Dantec et al., *Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'État et les collectivités ?*, rapport du groupe de travail du conseil national sur la transition énergétique, juin 2013.

²⁸¹ *Idem*, p. 6.

B) Approfondissement et reconnaissance des Régions et EPCI comme « échelon pertinent » : les lois MAPTAM, NOTRe et TECV (2014-2015)

Un constat ressort des lois récentes concernant les collectivités territoriales et la transition énergétique²⁸² : la reconnaissance de nouvelles compétences environnementales et la redistribution de celles-ci entre les collectivités territoriales et leurs groupements, laissant voir l'émergence de deux principaux « pôles » ou centres de gravité : les Régions et les EPCI.

Tout d'abord, soulignons que de nouvelles compétences intéressant les thématiques du climat, de l'air et de l'énergie ont été attribuées à l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI. L'analyse de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique, qui contient de très nombreuses dispositions concernant directement les collectivités territoriales et leurs groupements comme l'ont souligné ses commentateurs²⁸³, révèle d'ailleurs la place accordée à l'ensemble des autorités locales dans les politiques de transition énergétique. L'objectif n'est pas ici de recenser l'ensemble de ces dispositions – ce qui a déjà été fait par d'autres auteurs²⁸⁴ –, mais nous présenterons l'une d'entre elles, qui nous semble représentative de l'élargissement des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements et de la diversification des instruments qui leur ont été reconnus : la généralisation de la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'investir directement dans la production

²⁸² Nous faisons ici référence principalement à trois lois : la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) et la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite loi TECV).

²⁸³ Voir entre autres : Vincent de Briant, « Collectivités territoriales et environnement – Chronique 2015 », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3 volume 41, p.570-583 ; Anne-Sophie Denolle, « Commentaire de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016/01, vol.41, p. 99-104 ; Pierre Sablière, « La transition énergétique dans les territoires », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n°42, 24 octobre 2016, 2275 ; Pierre Villeneuve, « Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales* n° 42, 24 octobre 2016, 2277.

²⁸⁴ Voir l'annexe de l'article de Pierre Villeneuve, « Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales* n° 42, 24 octobre 2016, 2277 ; voir également : Justine Bain-Thouverez *et al.*, *Mettre en œuvre la transition énergétique*, Territorial Éditions, Voiron, 2016.

d'énergies renouvelables sur leur territoire. Cela passe par la possibilité reconnue aux communes et aux EPCI²⁸⁵, aux départements²⁸⁶ et aux Régions²⁸⁷ de détenir des actions de sociétés anonymes ou de sociétés par action simplifiées qui ont pour objet la production d'énergies renouvelables sur leur territoire ou à proximité de celui-ci à condition que cela participe à l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Cette possibilité constitue une exception au principe selon lequel les communes et les départements ne peuvent pas détenir de part dans des sociétés commerciales²⁸⁸. Concernant les Régions, il est intéressant de noter que la participation à des sociétés de production d'énergies renouvelables sur leur territoire est prévue dans un article listant dix-huit outils à leur disposition afin de « contribuer au développement économique, social et culturel de la région »²⁸⁹ : la logique qui préside à cet article semble plus économique qu'environnementale.

Un nouveau moyen d'action économique est ainsi mis à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements pour agir directement dans la promotion de la production d'énergies renouvelables. Il ne faut cependant pas occulter la situation financière délicate de nombre de collectivités territoriales et notamment des communes²⁹⁰, qui peut limiter la portée pratique de cette disposition.

L'exemple précité a la particularité de concerner l'ensemble des catégories de collectivités territoriales et d'EPCI. Cela ne s'inscrit pas dans le mouvement observé par ailleurs

²⁸⁵ Article L. 2253-1 alinéa 2 du CGCT tel que modifié par l'article 109 de la loi du 17 août 2015.

²⁸⁶ Article L. 3231-6 du CGCT tel que modifié par l'article 109 de la loi du 17 août 2015.

²⁸⁷ Article L. 4211-1 du CGCT tel que modifié par l'article 109 de la loi du 17 août 2015.

²⁸⁸ Principe posé aux articles L. 2253-1 alinéa 1 (pour les communes) et L. 3231-6 (pour les départements) du CGCT.

²⁸⁹ Article L. 4211-1 du CGCT.

²⁹⁰ Dans son rapport 2017 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes a notamment souligné la fragilité des finances des communes ; cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Octobre 2017.

d'apparition de deux échelons « privilégiés », les Régions et EPCI. L'émergence de ces deux « pôles » a largement été identifiée par les commentateurs des réformes territoriales récentes²⁹¹.

Concernant l'échelon régional, plusieurs réformes récentes, sur lesquelles nous reviendrons, participent à une montée en puissance possible de cet échelon : reconnaissance du rôle de chef de file de la Région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de biodiversité, de climat, d'air et d'énergie²⁹², création de conférences territoriales de l'action publique à l'échelle des régions²⁹³ ce qui peut être vu comme un « outil de la préfiguration de la prédominance régionale »²⁹⁴, ou encore transfert aux Régions de la gestion des fonds européens (Fonds européen agricole pour le développement rural [FEADER], Fonds européen de développement économique et régional [FEDER])²⁹⁵.

Plus récemment, les Régions ont été qualifiées, dans l'article 188 de la loi du 17 août 2015 d'« échelon pertinent » pour la coordination des études, de la diffusion d'informations et de la promotion des actions en matière d'efficacité énergétique. Cette disposition est remarquable car il s'agit du seul cas en droit français où une catégorie de collectivités territoriales est qualifiée par un texte juridique d'« échelon pertinent » pour une compétence donnée.

²⁹¹ Voir entre autres : Vincent de Briant, « Collectivités territoriales et environnement – Chronique 2015 », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3 volume 41, p. 570-583 ; Bertrand Faure, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p. 1898 ; Nelly Ferreira, « La réforme territoriale... pour quelle décentralisation ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2014, 412 ; Dominique Mabin, « Quels enjeux pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 2014, 232 ; Michel Verpeaux, « Acte III, scène finale ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 20 octobre 2014, 2287 ; Pierre Villeneuve, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », *Energie Environnement Infrastructures*, n° 7, Juillet 2015, alerte 144.

²⁹² Article 3 de la loi du 27 janvier 2014.

²⁹³ Article 4 de cette même loi.

²⁹⁴ Samuel Dyens, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p. 291.

²⁹⁵ Article 78 de la loi du 27 janvier 2014.

Concernant l'échelon des EPCI, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu qu'ils deviennent l'échelle unique d'élaboration des Plans climat-air-énergie territoriaux²⁹⁶. Le choix de limiter les PCAET aux EPCI à fiscalité propre s'interprète comme une volonté de simplification et de limitation du nombre de plans et schémas. Il s'agissait là d'une préconisation du groupe de travail « gouvernance » du débat national sur la transition énergétique, qui se retrouve reprise dans la synthèse finale de ce débat²⁹⁷, afin d'éviter les doublons. La lecture des travaux parlementaires révèle que certains élus auraient préféré que les départements ne soient pas privés de leur compétence d'élaboration des PCET, tandis que d'autres souhaitaient que cette compétence puisse être transférée aux autorités organisatrices de distribution d'électricité. Pour rappel, il s'agissait auparavant d'une compétence obligatoire pour toutes les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants. Cela pouvait entraîner des situations où un territoire donné se trouvait couvert par plusieurs PCET (de la région, du département, d'un EPCI, de la commune, voire d'un parc naturel régional). Cette situation était parfois critiquée pour son manque de lisibilité et pour son caractère contre-productif, notamment au sein des associations d'intercommunalités, comme le montre cet extrait d'entretien avec un responsable de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) :

« Depuis le Grenelle il y a eu une montée en puissance des communautés sur ce sujet-là [les questions climat-énergie]. Et puis la loi sur la transition énergétique confirme que c'est bien à cette échelle là qu'il faut opérer la planification, ce qui d'ailleurs était une de nos demandes depuis le Grenelle. On ne comprenait pas bien pourquoi on se

²⁹⁶ Article L. 229-26 du Code de l'environnement ; cet article concerne les EPCI existants au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants, qui doivent avoir élaboré leur PCAET avant le 31 décembre 2018, tandis que les EPCI existants au 1^{er} janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants ont dû élaborer le leur pour le 31 décembre 2016.

²⁹⁷ Conseil national du débat sur la transition énergétique, *Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France*, juillet 2013.

retrouvait avec un même document de planification à élaborer à trois échelons territoriaux distincts alors que tout se recouvrait sur un même territoire. »²⁹⁸

Cette critique s'était déjà fait entendre, comme le montre très clairement une intervention du député Serge Grouard lors des débats sur la Grenelle 1 :

« Premier problème : l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il faudra bien, un jour, aller vers la simplification. L'alinéa 1^{er} de l'article 7 relatif aux « plans climat-énergie territoriaux » fait référence aux différents niveaux de collectivités territoriales, mais lequel traitera effectivement de la question ? Il faudra bien fixer un niveau, sinon chacun, de son côté, mettra en place un plan Climat, puis il faudra mettre en cohérence l'ensemble de ces éléments. »²⁹⁹

L'existence d'une planification climat-énergie à tous les niveaux a pu cependant avoir des effets positifs : cela a pu permettre une réflexion et une acculturation des différents échelons de collectivités territoriales et d'EPCI sur les questions climatiques et énergétiques, ce qui est souligné par plusieurs des personnes interviewées :

« c'est bien aussi que chaque niveau territorial intègre ces questions-là, parce que du coup comme ça à chacun des niveaux il y a des réalisations concrètes qui peuvent se faire et c'est comme ça qu'on peut atteindre les objectifs ambitieux qu'on se fixe. Que chacun se saisisse des questions énergie climat c'est plutôt une bonne chose. »³⁰⁰

Reconnaître les points positifs du cadre législatif précédent – en l'occurrence la diffusion des thématiques climat-énergie dans un maximum de collectivités territoriales et d'EPCI – n'empêche pas de promouvoir l'échelon unique d'élaboration des PCAET, solution retenue dans la loi relative à la transition énergétique :

²⁹⁸ Entretien, responsable des questions services publics environnementaux et énergie-climat à l'AdCF, 21 mars 2016.

²⁹⁹ Serge Grouard, JO Assemblée nationale, 2^{ème} séance du lundi 13 octobre 2008, p. 5647 ; Serge Grouard était député (UMP) du Loiret entre 2002 et 2017 et, dans ce cadre, il occupa le poste de président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Il a par ailleurs été maire d'Orléans, puis adjoint au maire de cette même ville.

³⁰⁰ Entretien, chargé du plan climat-énergie à Plaine Commune, 27 mai 2016.

« Nous au RAC [Réseau Action Climat] ça fait pas mal de temps qu'on est assez pro couple région-EPCI et qu'on prônait une couverture en plans climat via les EPCI, mais obligatoire pour tous. Donc là on trouve ça plutôt pas mal de simplifier. En fait, c'est dans une logique évolutive qui est très bien : on est passé d'abord d'un mécanisme de plans climat plutôt volontaires, (...) et donc être pendant plusieurs années sur une démarche volontaire qui avait beaucoup été portée par les conseils généraux et qui a permis un petit peu d'acculturer pas mal de territoires à ça, et maintenant de rationaliser en disant qu'on va porter ça à l'échelle de l'EPCI, qui est aussi l'échelle du bassin de vie, qui est l'échelle la plus pertinente en matière de compétences pour mettre en œuvre des actions derrière, à la fois pour porter des actions en tant que telles, pour animer les communes et tout le rôle d'animation territoriale c'est au niveau de l'EPCI que ce sera le plus pertinent. Donc pour nous c'est une bonne chose cette généralisation des plans climat à l'échelle des EPCI. »³⁰¹

Cet extrait d'entretien montre que la logique de l'évolution en cours : d'abord une généralisation de la compétence de planification sur les questions climat-énergie et ensuite, l'identification des échelons qui semblent le plus pertinent, en l'occurrence les Régions et les EPCI.

³⁰¹ Entretien, responsable Climat et Territoires au RAC-France, 15 mars 2016.

Conclusion du chapitre 1

Ce chapitre a été l'occasion de revenir sur la genèse de la décentralisation en matière d'environnement en France, pour mettre en perspective un mouvement récent : celui de la reconnaissance des Régions et EPCI comme échelons « pertinents » pour traiter des enjeux de climat, d'air et d'énergie.

Ce constat n'aurait pas pu être fait il y a quelques années tant le mouvement décrit est récent. Les collectivités territoriales et en particulier les Régions ne disposaient en effet que de très peu de compétences environnementales dans les années 1980 à la suite des premières lois de décentralisation. L'État continue à ce moment-là d'occuper sa place historiquement centrale. C'était également le cas dans les années 1990. À cette époque, des éléments favorables au développement de compétences environnementales pour les collectivités territoriales commençaient à se dessiner, comme la création à partir de 1990 de réseaux transnationaux de collectivités territoriales œuvrant sur les questions environnementales et portant la voix de ces acteurs sur la scène internationale. Par ailleurs, les Régions françaises disposaient déjà de compétences ayant des impacts potentiellement importants sur l'environnement : c'est le cas notamment de la gestion des transports régionaux, mais aussi des politiques d'aménagement du territoire. Ces compétences n'étaient cependant pas perçues sous leur angle environnemental. Ce n'est finalement qu'au début des années 2000 qu'on observe l'attribution de nouvelles compétences aux Régions sur les questions de climat, d'air et d'énergie, en premier lieu sous la forme d'instruments de planification avec le transfert des Plans régionaux pour la qualité de l'air et la possibilité d'élaboration de Schémas régionaux éoliens. Cette évolution s'est confirmée avec les lois Grenelle de 2008 et 2010, puis s'est amplifiée avec les réformes de 2014 et 2015 (loi MAPTAM, NOTRe et TECV).

Ces dernières évolutions font clairement ressortir deux échelons, régional et intercommunal, des politiques locales climat-air-énergie. Pour autant, il ne faudrait bien entendu pas en déduire que seules ces institutions œuvrent en la matière : les politiques en matière de climat, d'air et d'énergie voient l'intervention d'une pluralité d'acteurs aux statuts, échelles, pouvoirs,

légitimités et intérêts variés. L'intervention d'une multitude d'acteurs, publics et privés, à des échelles variées, n'est pas spécifique aux politiques climat-air-énergie et se retrouve dans l'ensemble du domaine de l'environnement. Cela a été constaté par de nombreux auteurs, qui ont recours à la notion de « *multi-level governance* »³⁰², ou « gouvernance multiniveaux », et plus généralement à la notion de « gouvernance », pour décrire des situations où l'État n'occupe plus une place aussi centrale dans la définition et la conduite des politiques publiques³⁰³ et où coexistent une multiplicité d'acteurs, d'échelles de décisions³⁰⁴, d'auteurs de normes³⁰⁵ et de scènes de négociations³⁰⁶.

Après l'approche diachronique qui caractérisait le premier chapitre, nous opterons pour une approche synchronique pour étudier ces acteurs, leurs compétences, leurs relations, et le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

³⁰² Parmi la prolifique littérature ayant recours à la notion de « *multi-level governance* » appliquée au domaine de l'environnement, voir entre autres : Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, "Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research", *Local Environment*, 12:5, 2007, p.447-456 ; Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, « Revisiting the urban politics of climate change », *Environmental politics*, 22:1, 2013, p. 136-154 ; Katarina Eckerberg and Marko Joas, « Multi-level Environmental Governance: a concept under stress? », *Local Environment*, 9:5, 2004, p. 405-412 ; Jens Newig and Oliver Fritsch, "Environmental Governance: Participatory, Multi-level – and Effective?", *Environmental Policy and Governance*, 19, 2009, p. 197-214 ; Eric Zeemering, "Recognising interdependence and defining multi-level governance in city sustainability plans", *Local Environment*, 17:4, 2012, p. 409-424.

³⁰³ Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review*, 2003, 97 (2), p. 233-243.

³⁰⁴ Mathieu Saujot *et al.*, *Gouvernance locale de l'énergie – Clarification des enjeux et illustration par la planification territoriale*, Working Paper n°08/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), octobre 2014.

³⁰⁵ Jacques Caillosse, « Questions sur l'identité juridique de la gouvernance », in Romain Pasquier *et al.* (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., coll. Droit et société, Paris, 2007, p. 35-64.

³⁰⁶ Mathieu Saujot *et al.*, *Ville et énergie : quels enjeux communs ?*, Working Paper n°09/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), juin 2014.

Chapitre 2 : Le contexte multi-acteurs complexe et spécifique des politiques du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France

Un mot s'impose lorsque l'on étudie les politiques environnementales en Île-de-France : la complexité.

Complexité d'abord de l'organisation territoriale francilienne³⁰⁷, caractérisée par un enchevêtrement d'acteurs publics (relevant de l'État central, de l'État déconcentré, de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des EPCI, etc.) et privés (entreprises, mais aussi associations gravitant autour des collectivités territoriales, etc.). La complexité n'est pas une spécificité de l'Île-de-France, comme le montrent les exemples d'organisations territoriales à l'étranger³⁰⁸. On peut d'ailleurs considérer, comme le font certains auteurs³⁰⁹, qu'il y a complexité dès lors qu'il y a décentralisation : la première serait inhérente à la seconde.

³⁰⁷ Ce constat de complexité se retrouve dans des rapports officiels (Jean Robert, *Contribuer à une meilleure gouvernance en Île-de-France – De l'efficacité en démocratie*, Conseil économique et social de la région Île-de-France, Section de la prospective et de la planification, 31 mai 2001 ; Conseil régional d'Île-de-France, *Rapport de la commission scenarii pour la métropole Paris – Île-de-France demain*, 31 mars 2008 ; Philippe Dallier, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Sénat, n° 262, 8 avril 2008) et articles (Daniel Canepa, « L'État en Île-de-France », *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n°160, octobre 2011, p. 53 ; Charlotte Floquet, « Le complexe francilien : une métropole régionale ingouvernable mais créative », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p. 36 ; Frédéric Gilli, « Paris métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, n°73, Automne 2010, p. 35 ; Martin Vanier et Vincent Fouchier, « S'adapter ou s'attaquer à la complexité ? », *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n°160, octobre 2011, p. 46.)

³⁰⁸ Christian Lefèvre, « Paris et les métropoles occidentales : des vertus démythifiantes de la comparaison », *Extramuros*, Hors-série *Vers Paris Métropole*, 2010, p. 65. L'auteur cite l'exemple de l'agglomération de New-York répartie entre plusieurs États fédérés et plusieurs communes, ou encore celui du Grand Londres, regroupant une trentaine de communes, des établissements publics et une multitude structure partenariales public/privé.

³⁰⁹ Jean-François Brisson, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2014, p. 605.

Complexité ensuite des politiques environnementales³¹⁰, touchant des enjeux impliquant des échelles variées, des intérêts potentiellement opposés, des aspects techniques.

Cette complexité se traduit par un paysage francilien difficilement lisible au premier regard : il est difficile de comprendre « qui fait quoi » sur les questions environnementales en général et climat-air-énergie en particulier ; il est tout aussi difficile de percevoir aisément quelles relations entretiennent les différents acteurs en présence.

Nous étudierons donc le système d'acteurs francilien dans le domaine des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air.

L'étude de ce système d'acteurs nécessite de connaître les acteurs en présence, mais également d'analyser leurs rapports entre eux et de comprendre les ressources et contraintes juridiques dont ils disposent. Cela nécessite ici une combinaison d'éléments d'analyse sociologiques et juridiques.

C'est dans cette optique qu'il nous est paru indispensable de procéder à un examen des différents acteurs en présence et de leurs relations. Pouvant paraître à première vue descriptif, cet exercice est un détour préalable absolument nécessaire à la compréhension du système d'acteurs francilien (section 1).

Cette approche sous l'angle des acteurs nous amènera également à nous demander si cela caractérise un « style régional d'action publique ». La notion de « styles de politiques publiques » ou « styles d'action publique » (« *policy styles* » en anglais) a été proposée par Jeremy J. Richardson pour étudier les modalités d'action publique dans différents États³¹¹. Il se basait pour cela sur deux variables : l'attitude des gouvernements face aux problèmes publics (résolution des problèmes par anticipation ou par réaction) et vis-à-vis des autres acteurs (consensus ou imposition). La notion a été élaborée en premier lieu pour l'étude de l'échelon

³¹⁰ Voir en ce sens : Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2015, p. 57-84 ; Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°2-3, 2007, p. 73-89.

³¹¹ Jeremy J. Richardson (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London, 1982.

national, mais il n'existe *a priori* pas d'obstacles à l'adapter à l'échelon régional et donc à parler de « styles régionaux d'action publique »³¹². Comme Jeremy J. Richardson l'a souligné plus récemment, la notion de « styles de politiques publiques » est souple et permet à tout chercheur de choisir les variables à prendre en compte dans la définition d'un style³¹³.

L'hypothèse d'un style régional d'action publique en Île-de-France sur les questions de climat, d'air et d'énergie nécessitera que l'on examine des caractéristiques propres à l'Île-de-France (section 2). Nous mettrons en lumière ses spécificités franciliennes, qui concernent à la fois des aspects juridiques, politiques et administratifs, mais également des aspects écologiques, géographiques, urbanistiques et, plus généralement, environnementaux.

Section 1 : Le système d'acteurs francilien face aux enjeux du climat, de l'air et de l'énergie

Étudier les politiques régionales en matière de climat, d'air et d'énergie en Île-de-France nécessite de prendre en considération un grand nombre d'acteurs, publics et privés, intervenant sur ces questions sur le territoire francilien. La diversité des acteurs n'empêche pas une interconnaissance poussée, se caractérisant par le fait que les personnes travaillant sur les questions climat-air-énergie en Île-de-France se connaissent entre eux. Nous avons pu faire ce constat lors des entretiens menés, où il est apparu que les personnes rencontrées se connaissaient presque toutes entre elles, du fait de leurs fonctions antérieures ou actuelles³¹⁴.

³¹² L'expression est utilisée, entre autres, par Sylvain Barone dans sa thèse : Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 417.

³¹³ Jeremy J. Richardson, « Style (*policy style*) », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} édition, 2014, p. 608-616.

³¹⁴ Parmi les personnes rencontrées, plusieurs se sont mentionnées entre elles en cours d'entretiens parce qu'elles avaient travaillé ensemble à un moment de leurs carrières ; deux se sont même recommandées entre elles sans le savoir *a priori* ; et de manière plus anecdotique l'un de nos entretiens, plus long que prévu, a pris fin car la personne interviewée avait un rendez-vous de travail avec une personne que nous avons justement interviewée quelques semaines plus tôt.

Une analyse des acteurs en présence est nécessaire et même indispensable avant tout autre développement pour avoir une vision détaillée du paysage francilien sur les questions de climat, d'air et d'énergie (1). Il s'agira de combiner des éléments relevant du droit – envisagé ici à la fois comme contrainte et comme ressource pour les acteurs – et du politique, sous l'angle des relations entre acteurs.

Comme on le verra, l'idée de relations et d'interdépendance est importante à retenir, tant les différents acteurs présentés ci-dessous agissent en lien les uns avec les autres, dans un ensemble de relations bilatérales (échanges d'informations entre deux acteurs, travail en commun, etc.) et multilatérales (création de réseaux d'acteurs, procédures de concertations, etc.)

Nous compléterons ensuite cette vision en termes de système d'acteurs par une approche inspirée de travaux d'auteurs se réclamant de la « *stakeholder theory* », ou théorie des parties prenantes, issue principalement des sciences de gestion³¹⁵. Dans une approche gestionnaire ou managériale, « la théorie des parties prenantes offre l'avantage d'offrir un cadre pour recenser les individus et groupe d'individus affectés ou pouvant affecter les actions de l'organisation ainsi que leurs motivations et moyens de pression et donc de pouvoir disposer d'une cartographie des parties prenantes utile au manager. »³¹⁶ Cette vision nous semble pouvoir être transposée à des domaines autres que celui de la gestion d'entreprise. Cela permettra de disposer d'une grille d'analyse supplémentaire utile pour une vision claire et intelligible du positionnement des différents acteurs franciliens intervenant sur les questions de climat, d'air et d'énergie (2).

³¹⁵ L'ouvrage de référence est celui de R. Edward Freeman, *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984. Il a été suivi de nombreux travaux et nous nous baserons en particulier sur un article de référence : Ronald K. Mitchell *et al.*, "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts", *The Academy of Management Review*, vol. 22, n°4, oct. 1997, p. 853-886. Pour une présentation de ces théories, voir : Samuel Mercier, « La théorie des parties prenantes : une synthèse de la littérature » in Maria Bonnafous-Boucher, *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, 2006, p. 157-172.

³¹⁶ Corinne Rochette *et al.*, « Identification des enjeux pour les parties prenantes et les acteurs engagés dans la construction d'une marque région : le cas de la marque Auvergne Nouveau Monde », *Gestion et Management Public*, 2016/1, vol. 4, n° 3, p. 97.

1) *Diversité et multiplicité des acteurs franciliens sur les questions de climat, d'air et d'énergie*

Il s'agit ici d'identifier les principaux acteurs franciliens œuvrant, d'une manière ou d'une autre, sur les questions climatiques, énergétiques ou de qualité de l'air. La diversité et le nombre d'acteurs présentés reflètent la complexité du paysage politico-administratif francilien. Il aurait d'ailleurs été impossible de présenter de manière exhaustive l'ensemble des acteurs intervenant sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France. Par conséquent, nous avons choisi de présenter les acteurs dont les actions en matière climat, air et énergie constituent leur raison d'être, ainsi que les acteurs qui paraissent centraux dans l'action publique en la matière en Île-de-France. Concrètement, de nombreux acteurs non présentés ci-dessous agissent ponctuellement sur des questions environnementales, sans pour autant que ces questions soient centrales dans leurs activités, ou ont des activités ayant des impacts environnementaux directs en Île-de-France.

Nous avons fait le choix de ne pas étudier en détail certains acteurs. C'est le cas par exemple du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) d'Île-de-France, car les questions environnementales ne constituent qu'une thématique parmi beaucoup d'autres (aménagement du territoire, action internationale et européenne, culture et communication, éducation, formation, recherche et enseignement, égalité des droits, emploi, développement économique, tourisme, sports et loisirs, santé, solidarité et affaires sociales, habitat, etc.) dans ses travaux³¹⁷. De même, nous n'avons pas détaillé l'action des différentes chambres consulaires (Chambre d'agriculture, Chambre du commerce et de l'industrie [CCI], Chambre des métiers et de l'artisanat). En effet, dans le cadre de leur mission de représentation des secteurs d'activité dont elles ont la charge, les chambres consulaires s'intéressent toutes à des enjeux environnementaux ou de développement durable³¹⁸, mais ce n'est pas leur activité centrale.

³¹⁷ En termes quantitatifs, à peine plus de 10 % des rapports du CESER Île-de-France portent sur des thématiques environnementales (35 rapports sur les 301 adoptés depuis 1998 par cette institution).

³¹⁸ La Chambre d'agriculture d'Île-de-France mentionne sur son site internet certains enjeux environnementaux liés à l'agriculture (recours aux engrais et aux phytosanitaires, protection de la ressource en eau et protection de la

Il en est de même des entreprises du secteur privé, qui peuvent être citées ici à plusieurs titres : certaines ont un pouvoir d'influence sur les décisions publiques en matière d'environnement et d'autres agissent directement sur l'un des sujets nous intéressant. Le premier cas peut être illustré par l'influence de l'industrie automobile sur les législations en matière de pollution de l'air : comme l'a montré Chloé Vlassopoulou dans sa thèse³¹⁹, l'existence d'une importante industrie automobile en France est un élément explicatif du retard pris par l'État pour intervenir sur ce sujet au cours du XXème siècle, tandis que dans un pays sans industrie automobile forte comme la Grèce la mise à l'agenda de la question de la pollution urbaine a été plus précoce. Il n'est pas impossible que la présence en Île-de-France de constructeurs automobiles, ayant un poids économique très important, et de leurs instances représentatives³²⁰ puisse impacter certaines politiques régionales, mais nous ne disposons pas d'éléments qui pourraient corroborer cette idée, qui reste une simple hypothèse. L'influence potentielle du secteur privé sur les décisions publiques est donc à garder en mémoire tout au long de l'analyse des acteurs qui suivra.

Dans un souci de clarté, nous avons choisi d'aborder le système d'acteur francilien en distinguant les acteurs en présence selon leur statut : les acteurs étatiques (A), l'ADEME (B),

biodiversité) : <http://www.ile-de-france.chambagri.fr/notre-agriculture-environnement> ; la CCI Paris Île-de-France propose aux entreprises franciliennes des décryptages de la réglementation sur plusieurs thématiques environnementales pouvant les intéresser (gestion des déchets et de l'eau en entreprise, réglementation ICPE, prévention des risques, certification et labels), ainsi que des services de veille environnementale (<http://www.cci-paris-idf.fr/entreprises/gerer-developper/developpement-durable-developpement-economique-entreprise-services>) ; enfin, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat d'Île-de-France propose des fiches pratiques par métiers pour des actions en matière de développement durable (<https://www.crma-idf.com/fr/appui-aux-entreprises/vers-une-demarche-de-developpement-durable/developpement-durable.html>) et d'économies d'énergie (<https://www.crma-idf.com/fr/appui-aux-entreprises/vers-une-demarche-de-developpement-durable/maitrise-de-l-energie.html>).

³¹⁹ Chloé Vlassopoulou, *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999.

³²⁰ Les groupes Renault et PSA ont leur siège en Île-de-France, tout comme les syndicats et organismes représentants cette filière (Comité des constructeurs d'automobiles français, Plateforme Automobile). Il est difficile d'objectiver l'influence de ces entreprises et des organismes représentants leurs intérêts sur la décision publique, mais leur capacité d'influence est bien réelle (cf. la thèse de Chloé Vlassopoulou précitée), d'autant plus que leur poids économique est important.

les collectivités territoriales et leurs groupements (C), les organismes associés aux acteurs précédents (D), les syndicats mixtes (E), les associations (F) et enfin les réseaux d'acteurs (G).

A) L'État en région : entre police et planification

L'État, via ses services déconcentrés, garde une place centrale dans les politiques publiques régionales en matière de climat, d'air et d'énergie.

Ce positionnement n'est cependant pas incontesté : dans un rapport de décembre 2017, la Cour des comptes s'interroge sur la pertinence même de l'existence et de l'utilité des services déconcentrés de l'État sur les questions d'énergie et de climat face au rôle des Régions :

« Dans des secteurs plus nouveaux comme l'énergie et le climat, la Cour s'interroge également sur l'efficacité et la plus-value réelles des interventions résiduelles des administrations déconcentrées de l'État. Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui est prescripteur, est dans les mains de la région et son périmètre est large : biodiversité, climat air énergie, intermodalités, déchets, enseignement supérieur et recherche, etc. Le préfet n'est qu'un acteur parmi d'autres, dont le véritable pouvoir réside dans la possibilité (très théorique) de censure du document final. Or, il continue de disposer d'agents et de services, notamment dans les SGAR et les DREAL, affectés à ces missions, faisant peser un risque de doublons avec ceux des collectivités. »³²¹

Cette vision est à prendre d'autant plus au sérieux que la réponse du ministère en charge de l'environnement semble envisager la disparition à terme d'une partie des effectifs des DREAL – et peut-être même des DREAL en tant que telle :

« La Cour prend acte de la réponse du ministère chargé de l'écologie suivant laquelle le maintien des effectifs au sein des DREAL n'est que temporaire, « pour

³²¹ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs compétences, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017, p. 80.

l'accompagnement des collectivités régionales dans la prise en charge de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement et de planification ». »³²²

Ces éléments sont à garder en mémoire dans tous les développements à venir concernant les services déconcentrés de l'État en région.

Nous présentons ici les différents services déconcentrés en Île-de-France qui jouent un rôle certain, chacun à sa manière, sur notre sujet : la Direction régionale et interdépartementale de l'énergie et de l'environnement d'Île-de-France (DRIEE) et la préfecture de Police. Ces autorités déconcentrées disposent d'instruments relevant principalement de la planification et de la police.

La DRIEE est un service déconcentré du ministère en charge de l'environnement, placé sous l'autorité du préfet de région. L'importance de la DRIEE ne doit pas être surestimée. En effet, la préfecture de région est composée de plusieurs directions régionales³²³. Celles-ci peuvent avoir des positions divergentes, voire totalement opposées, nécessitant l'arbitrage du préfet de région. Par conséquent, les positions soutenues par la DRIEE, et c'est également vrai pour les autres directions, ne sont pas toujours celles qui l'emportent au final au niveau préfectoral.

La DRIEE est une spécificité de l'Île-de-France, où il n'existe pas, contrairement aux autres régions métropolitaines, de direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). En Île-de-France, les missions relevant habituellement des DREAL sont en effet réparties entre trois directions régionales et interdépartementales³²⁴ : énergie et environnement (DRIEE), équipement et aménagement (DRIEA) et hébergement et logement (DRIHL).

³²² *Ibid.*, p. 80-81.

³²³ La DRIEE donc, mais également la Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF), la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), la Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), la Direction régionale des finances publiques (DRFiP) et l'Agence régionale de santé (ARS).

³²⁴ L'objectif était de réunir les directions départementales préexistantes : Daniel Canepa, « L'État en Île-de-France », *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n°160, octobre 2011, p. 53.

La DRIEE a été créée par un décret du 24 juin 2010³²⁵, en fusionnant plusieurs directions ou services régionaux déconcentrés : direction régionale de l'environnement ; direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ; services chargés de la police de l'eau du service navigation de la Seine ; services chargés de l'environnement et de la chasse de la direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; service technique d'inspection des installations classées de la Préfecture de police de Paris. Il en résulte un champ de compétences thématiques variées sur les questions environnementales au sens large : changements climatiques, patrimoine naturel, paysage, biodiversité, activités industrielles, énergies renouvelables, sécurité énergétique, qualité de l'air, pollutions, bruit, déchets, sols pollués, eau, risques naturels et technologies, chasse, pêche. Au sein de la DRIEE, les questions de climat, de qualité de l'air et d'énergie sont du ressort du pôle « énergie climat air », lui-même faisant partie du service « énergie, climat, véhicules ». C'est notamment ce service, composé d'ingénieurs, qui est en charge de la co-élaboration du Schéma régional climat air énergie (SRCAE), avec le conseil régional d'Île-de-France, et du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France, avec la préfecture de Police.

Cette dernière – qui a été créée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) – fait également partie des acteurs étatiques déconcentrés qui nous intéressent, puisque intervenant en matière de lutte contre la pollution de l'air. Tout d'abord, comme nous l'avons mentionné, le préfet de Police est chargé de co-élaborer le PPA³²⁶. Il est de plus compétent pour prendre les mesures de police nécessaires à la réduction des sources d'émissions polluantes. Aux termes de l'article L. 222-6 du Code de l'environnement, ces mesures de police, temporaires ou permanentes, peuvent consister à restreindre ou suspendre des activités polluantes, limiter la circulation des véhicules et limiter les vitesses maximales autorisées. Les services de la préfecture de Police sont chargés du contrôle du respect de ces mesures de police.

³²⁵ Décret n°2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France.

³²⁶ Article R.222-20 du Code de l'environnement.

Le préfet de Police joue aussi un rôle de premier plan lors des pics de pollution. Aux termes de l'arrêté inter-préfectoral du 19 décembre 2016³²⁷, c'est le préfet de Police qui engage la procédure d'information-recommandation en cas de dépassement prévu d'un seuil d'information et de recommandation correspondant à l'un des trois polluants concernés (dioxyde d'azote, ozone, particules fines). C'est également lui qui enclenche la procédure d'alerte en cas de dépassement constaté ou prévu du seuil d'alerte pour l'un de ces polluants, ou en cas de persistance d'un épisode de pollution (c'est-à-dire lorsque le seuil d'information-recommandation est dépassé le jour même et qu'il est prévu qu'il soit dépassé le lendemain). Cela peut déboucher sur des mesures de restrictions de l'activité de certaines installations industrielles, voire leur arrêt en cas de pic de pollution aigu et prolongé, la limitation des vitesses maximales autorisées, la restriction de circulation des véhicules les plus polluants ou encore la mise en place de la circulation alternée. Dans les deux cas (procédure d'information-recommandation et procédure d'alerte), le préfet de Police agit au nom et pour le compte des préfets des départementaux franciliens³²⁸, en concertation avec l'Agence régionale de santé et, pour la procédure d'alerte, après consultation d'un comité technique. Ce comité, prévu à l'article 10 de l'arrêté inter-préfectoral précité, est constitué de représentants des principales institutions franciliennes concernées (DRIEE, DRIEA, DRAAF, laboratoire central de la préfecture de Police, Agence régionale de santé, direction interrégionale Île-de-France Centre Météo-France, Airparif, conseil régional d'Île-de-France, conseils départementaux, mairie de Paris, métropole du Grand Paris et Syndicat des transports d'Île-de-France [STIF]³²⁹). Notons que la présidence du conseil régional d'Île-de-France est présente deux fois : au titre de la présidence du conseil régional d'Île-de-France et au titre de la présidence du STIF. À l'origine, dans l'arrêté interministériel du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant, la présidence du conseil régional

³²⁷ Arrêté inter-préfectoral n° 2016-01383 du 19 décembre 2016 relatif aux procédures d'information-recommandation et d'alerte du public en cas d'épisode de pollution en Île-de-France.

³²⁸ Dans les autres régions françaises, ce sont les préfets de département qui ont ce rôle lors des pics de pollution ; cf. article 12 de l'arrêté interministériel du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant.

³²⁹ Dénommé « Île-de-France Mobilités » depuis l'été 2017.

d'Île-de-France n'était pas mentionnée dans les instances consultées par le préfet de Police. Cela a provoqué l'indignation de Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, comme l'a rapporté la presse spécialisée³³⁰. L'arrêté du 26 août 2016³³¹ l'a donc ajouté, créant une certaine redondance puisqu'une même personne est consultée au titre de deux fonctions différentes.

Puisqu'il est question du rôle des autorités étatiques en matière de qualité de l'air, il est utile de préciser quelles obligations pèsent sur ces autorités. De récentes évolutions jurisprudentielles révèlent une montée en exigence des obligations de planification incombant à ces autorités.

Encadré 7 : La planification étatique en matière de qualité de l'air : de l'obligation de moyens à l'obligation de résultat ?

Quelles obligations pèsent sur les autorités étatiques en matière de respect des valeurs limites de polluants atmosphériques fixées par la directive du 21 mai 2008 sur la qualité de l'air ambiant³³² ? Le Conseil d'État a dû répondre à cette question à l'occasion de plusieurs contentieux récents intéressants quand on se penche sur les documents de planification relatifs à la qualité de l'air élaborés par des autorités étatiques.

Dans un arrêt du 10 juin 2016³³³, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur la requête de l'association *Les Amis de la Terre* qui a attaqué la décision implicite de refus du préfet de la région Île-de-France suite à leur demande de mise en œuvre de l'arrêté approuvant le Plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France et de mise en œuvre de toute mesure utile permettant l'application de ce PPA. Le Conseil d'État, considérant que « les préfets chargés de la mise en œuvre du plan étaient soumis à une obligation de moyens et non de résultat », a rejeté

³³⁰ Laurent Radisson, « Pics de pollution en Île-de-France : la maire de Paris et la présidente de région seront consultées », *Actu-environnement*, 12 avril 2016 ; <https://www.actu-environnement.com/ae/news/arrete-pics-pollution-maire-paris-presidente-region-hidalgo-pecresse-consultation-26584.php4> (consulté le 25 juillet 2017)

³³¹ Article 9 de l'arrêté du 26 août 2016 modifiant l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant.

³³² Directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

³³³ CE, 10 juin 2016, n° 369428, *Les Amis de la Terre*.

le pourvoi de l'association. Pour cela, le Conseil d'État a mis en avant le fait, d'une part, que les PPA ne sont qu'un instrument parmi d'autres à disposition de l'administration pour ramener les polluants en dessous des valeurs limites et, d'autre part, que les actions permettant la diminution du niveau de ces polluants dépendent également d'autres autorités et d'acteurs privés. On voit là une simple obligation de moyens en ce que la seule l'adoption du PPA est prise en compte par le juge administratif, ce dernier n'interrogeant pas l'effectivité du PPA en question.

Un arrêt récent du Conseil d'État est venu apporter une évolution majeure sur ce dernier point.

La même association, *Les Amis de la Terre*, avait cette fois-ci demandé au président de la République, au Premier ministre, au ministre de l'Écologie et au ministre de la Santé de prendre toute mesure utile pour ramener, sur l'ensemble du territoire, les niveaux de polluants (particules fines et dioxyde d'azote) en dessous des seuils fixés par la directive du 21 mai 2008 et d'élaborer à cette fin des plans pour la qualité de l'air. En l'absence de réponse, l'association a saisi le Conseil d'État, lui demandant d'annuler ces décisions implicites de refus, d'enjoindre (à titre principal) ces autorités à ordonner la révision des PPA non conformes aux exigences de la directive de 2008 et d'enjoindre (à titre subsidiaire) ces autorités à prendre toute mesure utile pour ramener les niveaux de polluants sous les seuils limites.

Par un arrêt en date du 12 juillet 2017³³⁴, le Conseil d'État a annulé les décisions implicites de refus attaquées. Il a assorti cette annulation d'une injonction au Premier ministre et au ministre en charge de l'environnement pour que ceux-ci prennent « toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des zones énumérées [les zones administratives de surveillance de la qualité de l'air] (...), un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particule fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du Code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de la transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018 ». Il ressort ainsi de cet arrêt (cf. notamment le troisième considérant) que l'existence des PPA ne suffit pas

³³⁴ CE, 12 juillet 2017, n° 394254, *Les Amis de la Terre*.

en elle-même : il faut que ces documents permettent effectivement de réduire la durée de dépassement des polluants de l'air.

Cet arrêt du Conseil d'État est l'application d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 19 novembre 2014³³⁵, à l'occasion duquel il avait été jugé que la seule élaboration d'un plan relatif à la qualité de l'air ne signifie pas automatiquement que l'État l'ayant élaboré a satisfait à ses obligations découlant de la directive sur l'air de 2008. La CJUE a ainsi considéré que le juge national doit prendre toute mesure nécessaire, par exemple sous la forme d'une injonction, pour que l'autorité compétente élabore un plan relatif à la qualité de l'air conforme aux exigences du droit de l'Union européenne.

La CJUE utilise expressément le terme d' « obligation de résultat » dans son arrêt précité, mais ce n'est pas le cas du Conseil d'État, comme l'ont souligné plusieurs commentateurs³³⁶. Malgré cela, il s'agit en tout état de cause bien plus que d'une simple obligation de moyens : le juge administratif considère à présent que les plans relatifs à la qualité de l'air doivent être élaborés et surtout doivent contenir des mesures permettant effectivement d'atteindre les objectifs de diminution de la pollution de l'air.

Les autorités déconcentrées de l'État que sont le préfet de région et le préfet de police gardent ainsi une place centrale dans la planification régionale en matière d'environnement. Cependant, leur marge de manœuvre est encadrée : les mesures qu'ils définissent doivent permettre l'atteinte d'objectifs fixés aux échelons européens et nationaux.

Nous en venons maintenant à un acteur intervenant d'une tout autre manière, à travers notamment des subventions, dans le domaine de l'environnement : la direction régionale de l'ADEME en Île-de-France.

³³⁵ CJUE, 19 novembre 2014, aff. C-404/13, *ClientEarth c/ The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*.

³³⁶ Alix Perrin et Meryem Deffairi, « Le juge administratif, garant de la qualité de l'air », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2018, p. 167.

B) La délégation régionale de l'ADEME : l'incitation par les subventions

Pour rappel, l'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) sous la tutelle conjointe du ministère en charge de l'environnement et du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a été créée par la loi du 19 décembre 1990³³⁷, succédant à trois établissements publics : l'Agence pour la qualité de l'air, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. L'ADEME a un rôle d'expertise et de conseil auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales, des entreprises et des particuliers dans ses différents domaines de compétences (gestion des déchets, efficacité énergétique, énergies renouvelables, qualité de l'air, lutte contre le bruit, etc.). Elle a également un rôle de financements de projets, notamment par des appels à projets donnant lieu à l'attribution de subventions.

L'article premier de la loi du 19 décembre 1990 a prévu que l'ADEME dispose de délégations régionales pour accomplir ses missions. Ces délégations ont pris la forme de directions régionales.

La direction régionale Île-de-France emploie une quarantaine d'agents, répartis en trois pôles thématiques : « économie circulaire et déchets », « transition énergétique » et « villes et territoires durables ».

Les rapports d'activités de la direction régionale Île-de-France de l'ADEME permettent de comprendre son rôle concret sur le territoire francilien et les moyens dont elle dispose. Par exemple, dans un objectif de densification des réseaux de chaleur³³⁸ en Île-de-France et

³³⁷ Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

³³⁸ Pour reprendre la définition qui en est donné par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), un réseau de chaleur est « un système de distribution de chaleur produite de façon centralisée, permettant de desservir plusieurs usagers. Il comprend une ou plusieurs unités de production de chaleur, un réseau de distribution primaire dans lequel la chaleur est transportée par un fluide caloporteur, et un ensemble de sous-stations d'échange, à partir desquelles les bâtiments sont desservis par un réseau de distribution secondaire. » (<http://reseaux-chaleur.cerema.fr/constitution-dun-reseau-de-chaleur>). Ces réseaux, présents dans les zones densément urbanisées, étaient, en 2016, au nombre de 536, dont 100 en Île-de-

d'accroissement de la part des énergies renouvelables dans leur approvisionnement, la direction régionale Île-de-France de l'ADEME a soutenu dix-huit projets en 2016, pour un montant de vingt-huit millions d'euros s'appuyant sur le « Fonds chaleur »³³⁹. Un autre exemple d'action de la direction régionale de l'ADEME en Île-de-France est la formation de conseillers en rénovation énergétique des bâtiments. Une grande diversité de moyens d'actions est donc mobilisée (subventions, appels à manifestation d'intérêt, formations, études, organisation d'actions destinées aux particuliers, sensibilisation, participation à des concertations sur des documents tels le PPA, etc.), mais il apparaît que la méthode des appels à projets prédomine. Ainsi, ces dernières années, une très grande part du budget de la direction régionale de l'ADEME en Île-de-France est destinée aux appels à projets : en 2013, 90 % de son budget y était consacré et actuellement ce taux s'est stabilisé entre 70 et 80 %. Parmi les appels à projet de la direction régionale de l'ADEME en Île-de-France, le « Fonds chaleur », dédié aux projets de chaleur renouvelable, représente le plus important en termes financiers. Comme mentionné précédemment, ce « Fonds chaleur » s'élevait à environ vingt-huit millions d'euros de subventions en 2016, ce qui représente plus de la moitié du budget de la direction francilienne de l'ADEME (environ quarante-quatre millions d'euros en 2016). Cette répartition des fonds révèle à la fois les méthodes privilégiées (appels à projet en vue du versement de subventions) et les priorités poursuivies par l'ADEME à un moment donné (développement des réseaux de chaleur ces dernières années).

C) Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale : diversité des compétences et des moyens

Nous envisagerons les différentes collectivités territoriales franciliennes par échelon successif : de la Région (a) aux communes (d), en passant par les départements (b) et les établissements

France, et desservait l'équivalent de 2,6 millions de logements (chiffres du CEREMA : <http://reseaux-chaleur.cerema.fr/les-reseaux-de-chaleur-en-france>).

³³⁹ ADEME Île-de-France, *Synthèse d'activité 2016*.

publics de coopération intercommunale (c). Cela permettra une appréhension la plus complète possible des compétences, du rôle et de la place de ces différentes institutions dans le système d'acteurs francilien.

a) La Région Île-de-France

Nous ne reviendrons pas ici sur les compétences de la Région, déjà mentionnées dans le premier chapitre et qui seront amplement traitées dans les parties suivantes. Nous présenterons ici quelques éléments relatifs à l'organisation du conseil régional, tant au niveau de l'assemblée régionale en tant que telle (vice-présidence, commission) qu'au niveau de services administratifs.

Tout d'abord, il existe au sein du conseil régional d'Île-de-France, comme dans les autres conseils régionaux de France, une vice-présidence en charge de l'environnement³⁴⁰. Nous présentons ci-dessous les différents élus ayant occupé cette fonction au sein du conseil régional d'Île-de-France.

³⁴⁰ Bien que le terme « environnement » n'apparaisse pas toujours dans les dénominations officielles. Ainsi, la dénomination officielle au sein du conseil régional d'Île-de-France est actuellement celle de vice-présidence en charge de « l'écologie et du développement durable ». Pour prendre un autre exemple, au conseil régional d'Occitanie il s'agit d'une vice-présidente « en charge de la transition écologique et énergétique, de la biodiversité, de l'économie circulaire et des déchets ».

Encadré 8 : Les vice-président(e)s du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'environnement au fil du temps

1986-1998 : **Didier Julia** (vice-président en charge de l'environnement et du développement de la grande couronne), professeur de philosophie, membre du RPR puis de l'UMP, député de la Seine-et-Marne pendant quarante-cinq ans (de 1967 à 2012) et conseiller régional de 1979 à 2004.

1998-2002 : **Alain Rist** (vice-président en charge de l'environnement et des contrats avec les autres collectivités), ingénieur de formation, ancien responsable associatif, membre des Verts, conseiller régional de 1992 à 2002.

2002-2010 : **Michel Vampouille** (entre 2002 et 2004 : 5^{ème} vice-président chargé de l'environnement, du cadre de vie, de la maîtrise de l'énergie et des contrats régionaux et ruraux ; entre 2004 et 2010 : 5^{ème} vice-président à l'environnement, au développement durable et à l'éco-région), membres des Verts, responsable associatif ayant créé et dirigé des groupes locaux de l'association les Amis de la Terre, conseiller régional de 1992 à 2010 et à ce titre président de l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France (ARENE IDF) de 1998 à 2001.

2010-2013 : **Hélène Gassin** (4^{ème} vice-présidente chargée de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie), formation en techniques et gestion de l'environnement, ancienne consultante indépendante dans le domaine de l'énergie et de l'environnement, ancienne chargée de campagne sur les questions énergétiques à Greenpeace, membre d'Europe Ecologie Les Verts de 2010 à 2013, conseillère régionale d'Île-de-France de 2010 à 2013, membre de la Commission de régulation de l'énergie depuis cette date.

2013-2015 : **Corinne Rufet** (4^{ème} vice-présidente chargée de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie), géographe et urbaniste de formation, membre des Verts puis d'Europe Ecologie Les Verts, conseillère régionale d'Île-de-France depuis 2004.

2016-2017 : **Chantal Jouanno** (2^{ème} vice-présidente chargée de l'écologie et du développement durable), énarque, membre de l'UMP puis de l'UDI, présidente de l'ADEME de 2008 à 2009, secrétaire d'État chargée de l'écologie de 2009 à 2010, ministre des sports de 2010 à 2011,

conseillère régionale d'Île-de-France entre 2010 et 2017, sénatrice de Paris entre 2010 et 2017. A démissionné de tous ses mandats politiques en septembre 2017.

2017 – en cours : **Jean-Philippe Dugoin-Clément** (14^{ème} vice-président chargé de l'écologie et du développement durable), membre de l'UMP puis de l'UDI, maire de Mennecey (Essonne) depuis 2011 et vice-président de la communauté de commune du Val-d'Essonne, conseiller régional d'Île-de-France depuis 2016 et, à ce titre, président de l'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF) depuis 2016.

Cette liste des vice-président(e)s en charge de l'environnement au conseil régional d'Île-de-France appelle quelques remarques.

Tout d'abord, concernant l'appartenance politique et le profil des titulaires de ce poste, on constate que lorsque la gauche dirige la Région (1998-2015) la fonction de vice-président chargé de l'environnement est systématiquement occupée par un ou une élu(e) écologiste. Ces élus écologistes se caractérisent par des profils communs : expériences associatives dans le domaine de la protection de l'environnement, absence de mandats électifs avant leur élection au conseil régional d'Île-de-France et absence de cumul des mandats.

Lorsque la droite dirige la Région Île-de-France (avant 1998 et à partir de 2016), les vice-président(e)s en charge de l'environnement ont des profils bien différents de leurs homologues écologistes : ils ne semblent pas avoir eu d'engagement associatif dans le domaine de la protection de l'environnement et ils ont tous eu d'autres mandats électifs (locaux ou nationaux), y compris au moment où ils exerçaient leur fonction de vice-président³⁴¹. Par ailleurs, on remarque que lors de la mandature actuelle ce sont des membres de l'UDI qui occupent ce poste.

La deuxième observation porte sur l'intitulé du poste. Il a évolué au fil du temps, reflétant le fait que de nouvelles thématiques s'ajoutent au domaine de la vice-présidence en charge de l'environnement (exemple de l'ajout de la maîtrise de l'énergie en 2002 ou encore l'ajout de

³⁴¹ Didier Julia était alors député de la Seine-et-Marne, Chantal Jouanno était sénatrice de Paris et Jean-Philippe Dugoin-Clément est maire de Mennecey.

l'agriculture en 2004) ou, au contraire, sont retirées (exemple du transfert de l'agriculture à la vice-présidence en charge du développement économique en 2016).

Enfin, la dernière remarque concerne le rang protocolaire : celui-ci a évolué dans le temps, passant du quatrième ou cinquième rang entre 2002 et 2015 au deuxième rang protocolaire avec l'arrivée de Chantal Jouanno en 2016, ce qui pourrait s'expliquer par le poids politique de cette dernière, au vu de son expérience à la tête de l'ADEME, puis de secrétaire d'État et de ministre. Le lien entre le rang protocolaire d'une vice-présidence et l'expérience politique de son ou sa titulaire a été confirmé par un événement récent : Jean-Philippe Dugoin-Clément, successeur de Chantal Jouanno en octobre 2017, a été relégué au rang de quatorzième vice-président, changement justifié par Valérie Pécresse par la moindre expérience du nouveau vice-président³⁴². Certains conseillers régionaux écologistes et de gauche y ont vu en revanche une régression de l'intérêt accordé par l'exécutif régional aux questions environnementales.

Tout comme dans les assemblées parlementaires, le conseil régional est formé de commissions thématiques au sein desquelles les élus régionaux peuvent approfondir l'examen des sujets relevant du conseil régional. Ces commissions thématiques sont au nombre de dix-neuf en Île-de-France, dont une dédiée à l'environnement et à l'aménagement du territoire. Cette commission est présidée actuellement par Sophie Deschiens (Les Républicains) et réunit seize conseillers régionaux.

Les services administratifs du conseil régional d'Île-de-France, quant à eux, comprennent une direction de l'environnement, composée de trois services : « nature et biodiversité », « économie circulaire et déchets » et « transition énergétique, qualité de l'air, bruit, climat ». C'est ce dernier service qui travaille sur les questions de climat, de qualité de l'air et d'énergie. Avant 2017, la répartition n'était pas aussi explicite, comme le résumait un agent de ce service : « *ici on est au service « air, énergie, bruit » et, comme son nom ne l'indique pas, on s'occupe aussi du climat* »³⁴³. Depuis janvier 2017, la direction de l'environnement relève du pôle « cohésion territoriale », aux côtés de trois autres directions (aménagement ; agriculture,

³⁴² Intervention de Valérie Pécresse, séance plénière du conseil régional d'Île-de-France, 18 octobre 2017.

³⁴³ Entretien, chef de projet plan climat au conseil régional d'Île-de-France, 20 octobre 2016.

ruralité et forêt ; action territoriale)³⁴⁴. Des modifications de périmètres des directions ont eu lieu suite à l'élection de Valérie Pécresse à la tête de la Région en 2017. La direction de l'environnement a notamment perdu la thématique de l'agriculture, celle-ci devenant une direction en tant que telle, reflétant ainsi une volonté de l'exécutif régional de séparer ces deux thématiques.

Là encore, il ne faut pas oublier qu'il existe des vice-présidences sur d'autres sujets, des commissions sur d'autres thématiques et des services s'occupant d'autres secteurs d'action publique, et que cela suppose de nombreux arbitrages politiques de la part de la présidence de Région.

b) Les départements : une présence sans grandes compétences

Il est admis que le département est la collectivité territoriale la moins présente sur les thématiques de transition énergétique³⁴⁵, de climat et de qualité de l'air.

Les départements ont cependant vocation à intervenir sur les questions de résorption de la précarité énergétique, thématique pour laquelle ils ont été reconnus chef de file par la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM). L'attribution de cette compétence aux départements s'explique par leur compétence en matière sociale : la thématique de la précarité énergétique est avant tout considérée comme une problématique sociale.

Par ailleurs, les départements ont élaboré des Plans climat énergie territoriaux (PCET), puisqu'ils étaient soumis, jusqu'en 2015, à cette obligation en tant que collectivités de plus de 50 000 habitants. C'est ainsi qu'en Île-de-France tous les départements ont élaboré leur PCET :

³⁴⁴ Avant 2017, la direction de l'environnement (alors composée de 42 personnes) relevait d'un pôle intitulé « aménagement durable » (composé d'environ 240 agents).

³⁴⁵ Justine Bain-Thouverez *et al.*, *Mettre en œuvre la transition énergétique*, Territorial Editions, Voiron, 2016, p. 36.

les Hauts-de-Seine et Paris en 2007, l'Essonne, la Seine-Saint-Denis et la Seine-et-Marne en 2010, le Val-de-Marne et les Yvelines en 2014 et le Val d'Oise en 2015.

Certains de ces départements ont en plus élaboré un Agenda 21 local : c'est le cas de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne.

Enfin, il faut également noter que deux conseils départementaux franciliens sont lauréats de l'appel à projet « Territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) lancé par le ministère en charge de l'environnement à partir de 2014. Il s'agit des conseils départementaux du Val-de-Marne (labellisé en 2016) et de la Seine-Saint-Denis (labellisé en début 2017), qui reçoivent ainsi un soutien financier (500 000 euros chacun) de l'État afin de réaliser des actions de rénovations et isolations thermiques de leur patrimoine bâti, de rénovation de l'éclairage public relevant d'eux, de renouvellement de leur flotte de véhicules (pour l'acquisition de véhicules électriques), etc.

Malgré ces quelques éléments, relevant en partie d'actions volontaires, on voit là que les départements restent des collectivités peu présentes sur les questions de climat, d'air et d'énergie.

c) Les EPCI : le deuxième échelon pertinent sur les questions climat, air et énergie

Le paysage de l'intercommunalité en Île-de-France, jusqu'alors peu développée³⁴⁶, a connu des bouleversements récents, avec notamment la création de la Métropole du Grand Paris par la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM).

³⁴⁶ Constat partagé par de nombreux auteurs, voir entre autres : Christian Lefèvre, *Le système de gouvernance de l'Île-de-France : entre décentralisation et globalisation*, Caisse des dépôts et consignations, 2009 ; Marc Wiel, *Le Grand Paris. Premier conflit né de la décentralisation*, L'Harmattan, Questions contemporaines, 2010.

L'échelon intercommunal apparaît comme l'un des échelons essentiels sur les questions climat, air et énergie, comme nous l'avons précédemment souligné³⁴⁷. Rappelons que la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que les nouveaux PCAET sont élaborés par les EPCI de plus de 20 000 habitants. Ce choix de désignation d'un niveau unique d'élaboration des PCAET relève d'une volonté de simplification. En revanche, la simplification n'est pas au rendez-vous dans le contexte francilien. En effet, la création de la métropole du Grand Paris – métropole à statut particulier constituée elle-même d'établissements publics territoriaux – a entraîné une adaptation du système de planification locale sur les questions de climat, d'air et d'énergie. Ainsi, la métropole du Grand Paris est compétente pour élaborer un plan climat-air-énergie territorial à l'échelle métropolitaine³⁴⁸, tandis que les établissements publics territoriaux qui constituent la métropole sont compétents pour élaborer chacun le leur à l'échelle de leur territoire³⁴⁹. Il est à souligner que ce double échelon de PCAET n'était initialement pas prévu dans le projet de loi NOTRe, mais résulte d'un amendement³⁵⁰ déposé en 2^{ème} lecture à l'Assemblée nationale par des élus parisiens (de gauche et écologistes) tenant à ce que les établissements publics territoriaux et la ville de Paris ne soient pas dépossédés de la compétence d'élaboration des PCET. Le gouvernement avait émis, en vain, un avis défavorable à cet amendement, au motif que « *cela complexifie* »³⁵¹. La vision des députés ayant déposé l'amendement, mais également d'acteurs du territoire, repose au contraire sur la volonté de prendre en compte les démarches des PCET d'ores et déjà mis en œuvre par certains EPCI et la Ville de Paris. Comme l'explique un chargé de mission du syndicat Paris Métropole³⁵², plusieurs EPCI d'Île-de-France avaient déjà élaboré un PCET :

³⁴⁷ Voir par ailleurs une présentation de leurs compétences en matière de transition énergétique : Justine Bain-Thouverez *et al.*, *Mettre en œuvre la transition énergétique*, Territorial Editions, Voiron, 2016, p. 36.

³⁴⁸ Article L.5219-1 5° du CGCT ; il s'agit d'un plan climat-air-énergie territorial, mais celui-ci est parfois appelé par les acteurs de terrain « plan climat-air-énergie métropolitain ».

³⁴⁹ Article L.5219-5 III du CGCT.

³⁵⁰ Amendement n°308, Assemblée nationale, 2^{ème} lecture du projet de loi NOTRe.

³⁵¹ Marylise Lebranchue, JO Assemblée nationale, 2 juillet 2015, 3^{ème} séance, p. 6431.

³⁵² Paris Métropole est un syndicat mixte d'étude créé en 2009, suite au mouvement de coopération informelle entre la ville de Paris et les communes de proche banlieue mis en œuvre à partir de 2001, sous Bertrand Delanoë,

« Avant que la réforme n'intervienne, il y avait des intercommunalités qui existaient et pour la plupart d'entre elles avaient réalisé un PCET, qui était souvent très volontaire, avec des objectifs assez clairs, une stratégie et qui avait permis de mobiliser les acteurs du territoire. C'était le cas à Paris de façon très importante, c'était aussi le cas à Plaine Commune, à Grand Paris Seine Ouest, à Est Ensemble et puis dans d'autres intercommunalités qui étaient de moins grande taille mais qui quand même avaient travaillé sur ces questions : il y avait la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, celle de la plaine centrale du Val-de-Marne, celle du Mont-Valérien, etc. etc. je ne vais pas toutes les citer. Mais l'idée c'était de montrer que finalement il y avait beaucoup de démarches plan climat qui avaient été lancées en cœur d'agglomération sur le périmètre de la métropole et que ces dynamiques-là étaient importantes. Il ne fallait surtout pas que la réforme institutionnelle, parce qu'elle change les périmètres administratifs, casse cette dynamique qui avait été lancée par les territoires. »³⁵³

Les PCAET sont qualifiés, à l'article R. 229-51 du Code de l'environnement, comme étant « l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire ». Les EPCI, une fois qu'ils ont adopté ce document, se voient reconnaître un rôle de coordinateur de la transition énergétique sur leur territoire³⁵⁴.

L'échelle des EPCI (ou du rassemblement d'EPCI) a également été retenue pour la création des plateformes territoriales de la rénovation énergétique, prévues par l'article L. 232-2 du Code de l'énergie. Ces plateformes territoriales de la rénovation énergétique ont des missions auprès des particuliers (information, conseils) en matière de rénovation énergétique de leur logement, et

rassemblant plus de deux cents collectivités et EPCI franciliens, avec pour objectif d'être un lieu de débat sur la construction métropolitaine en Île-de-France. Pour une présentation et une analyse approfondies de Paris Métropole, de son historique, de son rôle et de ses membres, voir la thèse de Jeanne Chauvel, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, thèse en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2015.

³⁵³ Entretien, chargé de mission à Paris Métropole, 11 mai 2016.

³⁵⁴ Pierre Sablière, « La transition énergétique dans les territoires », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n°42, 24 octobre 2016, 2275.

peuvent également œuvrer en direction des professionnels de ce secteur (animation de réseaux, formation, etc.)

Par ailleurs, il est à souligner qu'une dizaine d'EPCI franciliens sont labellisés « territoires à énergie positive pour la croissance verte », bénéficiant ainsi de l'aide financière du ministère en charge de l'environnement pour des projets concrets en matière énergétique. Parmi les EPCI labellisés se trouvent déjà plusieurs des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris³⁵⁵.

Les EPCI, et en particulier la métropole du Grand Paris dans le cas de l'Île-de-France, se positionnent ainsi comme des échelons pertinents, après celui de la Région, sur les questions de climat, d'air et d'énergie. En Île-de-France, se pose la question des rapports entre la Région et la métropole du Grand Paris. Les éléments recueillis ne permettent pas de conclure, à l'heure actuelle, à une concurrence ou un conflit entre ces deux acteurs sur les questions environnementales.

d) Les communes

Les communes ont vu leurs compétences sur les questions du climat, de l'air et de l'énergie largement modifiées ces dernières années.

Les communes qui étaient soumises à l'obligation d'adoption d'un PCET (c'est-à-dire les communes de plus de 50 000 habitants) ne le sont plus depuis la loi du 17 août 2015. Cette réforme a pu parfois arrêter certaines communes dans des processus d'élaboration du PCET. Un chargé de mission nous a donné l'exemple de sa commune, où un PCET élaboré en deux temps (volet interne puis volet territorial) n'est pas allé jusqu'à son adoption finale du fait de cette évolution législative :

³⁵⁵ Sont labellisés TEPCV les établissements publics territoriaux : Paris Ouest La Défense, Grand Paris – Grand Est, Plaine Commune.

« Pour finir ce processus, autant notre volet interne a été adopté, autant notre volet territoire, qui a été finalisé avec une trentaine d'actions, n'a pas été adopté, puisqu'entre temps il y a eu la loi de transition énergétique où il revient aux intercommunalités de porter les PCEAT »³⁵⁶

Cela marque un recul de certaines compétences des communes, mais celles-ci se sont aussi vu reconnaître d'autres compétences. Ainsi, les communes peuvent créer et exploiter des réseaux publics de chaleur et de froid (article 194 de la loi relative à la transition énergétique). Les maires peuvent également fixer, dans tout ou partie de leur agglomération, une vitesse maximale de circulation inférieure à celle prévue par le Code de la route pour des motifs de sécurité, de circulation mais aussi de protection de l'environnement (article 47 de la même loi).

Enfin, les communes peuvent déposer leur candidature à l'appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte ». En Île-de-France, environ quinze communes franciliennes sont labellisées TEPCV. Un élément remarquable est la diversité des communes labellisées : cela va de Paris à de petites villes de moins de 5 000 habitants (Champlan en Essonne, Samoreau en Seine-et-Marne, etc.), en passant par des villes moyennes (Mantes-la-Jolie dans les Yvelines, Créteil dans le Val-de-Marne, Sevran en Seine-Saint-Denis, etc.) Chacun des lauréats recevant une aide similaire de 500 000 euros, on peut comprendre qu'obtenir la labellisation représente pour les communes les plus petites un atout non négligeable³⁵⁷.

Parmi les communes franciliennes, une occupe une place particulière : Paris.

Du point de vue des compétences en matière de climat, d'air et d'énergie, la ville de Paris ne se différencie pas des autres communes françaises. En revanche, cette collectivité dispose de moyens, d'un poids politique et d'un statut qui la rendent incomparable aux autres villes françaises. Du point de vue des moyens, la division « climat, air, énergie » (faisant partie de

³⁵⁶ Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

³⁵⁷ À titre d'exemple, la petite commune de Champlan, précitée, disposait d'un budget d'à peine 5,5 millions d'euros en 2009, dont environ 750 000 euros d'investissements. Si l'on considère que ces données (les seules dont nous disposons concernant cette commune) sont restées à peu près stables depuis, une aide de 500 000 euros pour une telle commune représente indéniablement une opportunité financière majeure. À l'opposé, si l'on prend l'exemple de la ville de Paris et son budget d'environ 8,5 milliards d'euros en 2011, dont presque 1,7 milliard d'investissements, l'enjeu financier de la labellisation TEPCV est proportionnellement moindre.

l'Agence d'écologie urbaine, elle-même service de la direction des espaces verts et de l'environnement de la ville de Paris) compte huit agents, essentiellement des ingénieurs pour la plupart issus de l'École des ingénieurs de la ville de Paris. Si ce chiffre peut paraître très faible comparé à l'ensemble de l'effectif du personnel de la ville de Paris (environ 55 000 agents), il est supérieur à l'immense majorité des communes françaises. Par ailleurs, dans le cadre du Plan climat, la division « climat, air, énergie » s'appuie sur des référents dans les autres directions de l'administration de la ville de Paris :

« Pour monter le plan climat on a bien sur des référents dans chacune des directions, parce que l'agence ne pilote pas toutes les mises en œuvre opérationnelles qui sont définies par le Plan climat : on fait le pilotage global du plan, le suivi des indicateurs, la création, l'élaboration du document en lien avec les élus, mais les réalisations concrètes sont faites dans chaque direction, où on a des référents. »³⁵⁸

En ce qui concerne ses engagements, la ville de Paris s'est dotée d'un Plan énergie climat dès 2007. Ce PCET a été actualisé fin 2012 – il est en cours d'actualisation pour une adoption courant 2018 – et fixe des objectifs d'ici 2020 pour le territoire parisien (réduction de 25 % des émissions de gaz à effet par rapport à 2004, réduction de 25 % des consommations d'énergie par rapport à 2004, présence de 25 % d'énergies renouvelables et de récupération dans la consommation d'énergie) et pour l'administration de la ville de Paris (mêmes objectifs que ceux précités, mais à hauteur de 30 % à chaque fois). À plus long terme, la ville de Paris s'inscrit dans l'objectif « facteur 4 », de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à 2004.

Il est intéressant de noter que les procédures d'actualisation du PCET de la ville de Paris et du SRCAE d'Île-de-France ont eu lieu à la même période et ont été adoptés à quelques jours d'écart³⁵⁹. Malgré cela, il n'y a pas eu de travail conjoint entre les services de la ville de Paris d'une part et ceux du conseil régional et de la préfecture de région d'autre part :

³⁵⁸ Entretien, responsable du pôle Énergies à la mairie de Paris, 6 avril 2016.

³⁵⁹ Le PCET de Paris a été adopté par le Conseil de Paris le 11 décembre 2012 et le SRCAE d'Île-de-France a été approuvé par le Conseil régional le 23 novembre 2012 et arrêté par le préfet de région le 14 décembre 2012.

« C'était [l'élaboration du PCET de Paris et du SRCAE d'Île-de-France] à la même période mais pour autant il n'y a pas eu un travail pour faire en sorte de faire coïncider les objectifs parisiens avec les objectifs du SRCAE, pour différentes raisons, déjà le périmètre est tellement différent que ça paraît logique. Donc il n'y pas eu de travail conjoint, mais on s'est rendu compte que finalement on allait dans le même sens. »³⁶⁰

En 2018, un nouveau Plan climat sera adopté par la ville de Paris. Ce nouveau document contiendra cinq cents mesures et des objectifs à horizon 2050, qui semblent *a priori* particulièrement ambitieux : 100 % d'énergies renouvelables dans la consommation du territoire dont 20 % produits localement, zéro émission de gaz à effet de serre intramuros ; réduction de 80 % de l'empreinte carbone de Paris, compensation des 20 % d'émissions résiduelles et réduction de 50 % des consommations énergétiques sur le territoire par rapport à 2004. Par ailleurs, dans un objectif de réduction de la pollution de l'air, la ville de Paris a mobilisé plusieurs instruments ces dernières années. Elle propose ainsi une aide financière aux particuliers et aux professionnels renonçant à circuler en véhicule polluant ou achetant un véhicule électrique (aides également proposées par la métropole du Grand Paris et la Région Île-de-France). Autre mesure récente, cette fois-ci prise conjointement avec la préfecture de Police de Paris³⁶¹, Paris est devenu début 2017 une zone à circulation restreinte (ZCR), ce qui se traduit par l'interdiction d'y circuler en semaine pour les véhicules les plus polluants.

Enfin, alors que les villes françaises sont peu visibles sur les questions climatiques sur la scène internationale³⁶², la ville de Paris occupe une place particulièrement importante depuis quelques années, et plus précisément depuis 2015, date d'accueil de la COP 21 par la France. À cette occasion, un sommet mondial des maires (1 000 villes à travers le monde, correspondant à plus de 600 millions d'habitants, étaient représentées), organisé par Anne Hidalgo et Mickael

³⁶⁰ Entretien, responsable du pôle Énergies à la mairie de Paris, 6 avril 2016.

³⁶¹ Arrêté n° 2017P0007 du 14 janvier 2017 de la maire de Paris et du préfet de Police instaurant une zone à circulation restreinte à Paris.

³⁶² Isabelle Michallet, « De l'action locale au droit global: l'engagement climatique des villes », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/HS03, vol. 42, p. 105-117.

Bloomberg³⁶³, s'est tenu début décembre 2015 à l'Hôtel de ville de Paris. L'objectif de ce sommet était de faire pression sur les États dans les négociations climatiques. Cela a abouti à un engagement des villes présentes à atteindre 100 % d'énergies renouvelables sur leurs territoires d'ici 2050. Quelques mois plus tard, en août 2016, Anne Hidalgo a été désignée présidente du réseau transnational de villes engagées sur le climat C40. La ville de Paris est également membre d'autres réseaux transnationaux, déjà présentés, comme *Energy Cities* (dont Célia Blauel, adjointe à la maire de Paris en charge des questions d'environnement, est vice-présidente) et l'*ICLEI*. L'appartenance à ces réseaux crée une charge de travail supplémentaire, avec la nécessité de produire des rapports et des données, et le fait d'y être reconnu résulte autant de la forme que du fond :

« si vous voulez exister vraiment sur ces réseaux il faut publier régulièrement, publier en anglais forcément, avec un texte qui n'est pas nécessairement technique mais qui doit être punchy pour alimenter leurs différents documents. Ils ont un formalisme qui est très anglo-saxon sur les reports et reviews qu'ils organisent, ce qui fait que pendant très longtemps on avait très peu d'articles sur Paris, en comparaison de Londres pour ne pas les citer, alors qu'on leur fournissait énormément de données, et en fait c'était des histoires de formalismes et de manière de voir les choses à la française, qui est plus technique et moins communicante peut-être. »³⁶⁴

L'ensemble de ces éléments révèlent la place grandissante de la ville de Paris sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. Cela pose la question d'une éventuelle concurrence sur ces thèmes entre cette collectivité et les autres échelons, comme la métropole du Grand Paris et la Région Île-de-France.

³⁶³ Mickael Bloomberg est un ancien maire de New-York entre 2002 et 2013, ancien président du C40 entre 2010 et 2013 et envoyé spécial des Nations unies sur les villes et le climat.

³⁶⁴ Entretien, responsable du pôle Énergies à la mairie de Paris, 6 avril 2016.

D) La galaxie des organismes associés et assimilés

En Île-de-France, de nombreux organismes, institutions et réseaux gravitant autour des collectivités territoriales, et plus particulièrement du conseil régional d'Île-de-France, travaillent et interviennent sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air.

Ces institutions ont des statuts juridiques variés (association, fondation d'utilité publique, société d'économie mixte, etc.), voire parfois flous, et entretiennent des liens tout aussi variés en termes d'organisation, de financements, etc., avec la Région Île-de-France.

Dans un souci de cohérence, la présentation de ces organismes suivra un ordre chronologique, en fonction des dates de création de chaque organisme. Seront présentés l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU IDF), Airparif, l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France (ARENE IDF), ainsi que la Société d'économie mixte Energies POSIT'IF.

Le premier organisme, l'IAU IDF, est une fondation d'utilité publique créée le 4 mai 1960 par décret du ministre de l'équipement, sous le nom d'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, dans le cadre de l'élaboration du premier schéma directeur d'Île-de-France. Il s'agit d'une agence d'urbanisme, autoproclamée la plus grande d'Europe, qui a pour particularité d'être la seule en France à avoir un ressort régional.

Bien que son nom ne l'indique pas explicitement, l'IAU IDF joue un rôle reconnu d'expertise sur nombre de questions environnementales en Île-de-France. Cela justifie de le présenter ici, d'autant plus que l'IAU IDF se présente depuis le 1^{er} août 2017 comme « la plus grande agence régionale de l'environnement », à la suite de l'absorption de trois organismes régionaux jusqu'alors distincts : l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies (cf. infra), Natureparif (devenu à cette occasion l'Agence régionale de la biodiversité) et l'Observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF).

L'IAU IDF a pour mission la réalisation d'études, enquêtes et recherches sur l'aménagement et l'urbanisme en Île-de-France et peut mener des études similaires sur tout autre territoire français

ou étranger lorsqu'un organisme ou une collectivité le lui demande (article 1^{er} de ses statuts). Historiquement, l'IAU IDF a joué, et joue toujours, un rôle dans la planification francilienne notamment sur le Schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et les plans l'ayant précédé³⁶⁵. L'IAU IDF apporte donc une assistance technique au conseil régional d'Île-de-France, mais aussi à d'autres collectivités françaises et étrangères et à certains États (en Afrique, Amérique latine du Sud, Asie, Europe, Proche et Moyen-Orient), sur de nombreuses thématiques : urbanisme, aménagement du territoire, planification locale, développement local, environnement, développement durable, habitat, mobilité et transports, santé, sports, etc. Les questions environnementales sont ainsi abordées en tant que telles, mais également à travers les enjeux de transports, d'aménagement, d'urbanisme, etc.

L'IAU IDF est financée en grande partie, à hauteur d'environ 80 % de ses produits d'exploitation³⁶⁶, par des subventions du conseil régional d'Île-de-France. Cela peut poser question de l'indépendance de l'IAU IDF vis-à-vis de la Région Île-de-France, malgré l'affirmation que cette dernière « lui garantit une indépendance d'esprit »³⁶⁷. Il est également légitime de se poser la question de l'indépendance de l'IAU IDF eu égard à la composition de son conseil d'administration. La composition du bureau du conseil d'administration est révélatrice de la place du conseil régional dans cette institution : la présidente de l'IAU IDF est la présidente du conseil régional (Valérie Pécresse depuis janvier 2016), le 1^{er} vice-président est le préfet de la région Île-de-France (Michel Cadot depuis juin 2017), le 2^{ème} vice-président est le président du Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France (Jean-Louis Girodot), la 3^{ème} vice-présidence est attribué à la vice-présidence du conseil régional d'Île-de-France chargée de l'écologie et du développement durable (Chantal Jouanno de janvier 2016 à octobre 2017) et les postes de secrétaire et trésorier sont occupés par des

³⁶⁵ Pour une présentation du SDRIF et de ses prédécesseurs, cf. la dernière section de cette partie.

³⁶⁶ Au titre de l'année 2006, les produits d'exploitation de l'IAU s'élevaient à 25,6 millions d'euros, dont 20,7 millions d'euros de subventions régionales ; pour l'année 2014, ces chiffres s'élevaient respectivement à 27,3 et 21,8 millions d'euros. Données issues du rapport de la Chambre régionale des comptes, *Rapport d'observations définitives : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Exercices 2006 et suivants*, 28 juillet 2016.

³⁶⁷ Cf. <https://www.iau-idf.fr/linstitut/qui-sommes-nous/une-fondation-dutilite-publique.html> (consulté le 25 juillet 2017)

conseillers régionaux d'Île-de-France. Ainsi, quatre des six membres du bureau du conseil d'administration de l'IAU IDF sont issus du conseil régional d'Île-de-France. De même, plus de la moitié des sièges du conseil d'administration de l'IAU IDF sont occupés par des conseillers régionaux³⁶⁸.

Sur ces points, la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France soulignait dans un rapport sur l'IAU IDF publié en 2016, que « le poids prépondérant de la région au sein des instances de gouvernance, le niveau conséquent de la subvention régionale dans les financements de l'organisme la placent dans une position privilégiée pour exprimer ses besoins. »³⁶⁹ La Chambre régionale des comptes recommande donc à l'IAU IDF, d'une part, de faire évoluer sa forme juridique – les statuts de l'IAU IDF datant de 1982 prévoyaient une transformation en établissement public à caractère industriel et commercial dès que possible – et, d'autre part, de renforcer le caractère partenarial de son fonctionnement, pour assurer le caractère d'intérêt collectif de son programme partenarial d'études. Ce dernier point est plus important qu'il n'y paraît, puisque l'enjeu est ici la nature même de la relation juridique entre le conseil régional d'Île-de-France et l'IAU IDF. En effet, toute agence d'urbanisme définit un « programme partenarial d'activités » sur des enjeux intéressant l'ensemble de ses membres³⁷⁰. Les travaux et études menés dans ce cadre ne sont pas soumis au droit de la commande publique et, par conséquent, ne nécessitent pas de publicité et de mise en concurrence. En revanche, si une étude d'une agence d'urbanisme ne présente pas d'intérêt collectif, c'est-à-dire si seul le commanditaire est intéressé par cette étude, alors on entre dans le domaine d'une activité concurrentielle, potentiellement soumise aux règles de la commande publique. Comme le

³⁶⁸ Les autres sièges étant occupés par des représentants du Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France, de l'État, de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, de la Banque de France, de la Caisse des dépôts et consignations, du Crédit foncier de France et du Crédit d'équipement des PME.

³⁶⁹ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport d'observations définitives : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Exercices 2006 et suivants*, 28 juillet 2016, p. 27.

³⁷⁰ Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, *Note technique relative aux agences d'urbanisme : conditions de fonctionnement, modalités de financement et rôles des services de l'État*, 30 avril 2015, NOR : ETL1509571N.

souligne la Chambre régionale des comptes³⁷¹, « toutes les études qui ne présenteraient d'intérêt que pour la région relèveraient logiquement du droit de la concurrence et de la commande publique, la présence de membres de droit privé au sein du conseil d'administration ne permettant pas d'entrer dans le champ des prestations intégrées, dit « in-house »³⁷². »

D'un autre point de vue, la situation de l'IAU IDF pourrait faire penser à celle d'une personne privée transparente au sens de la jurisprudence *Commune de Boulogne-Billancourt* du Conseil d'État³⁷³, selon laquelle si « une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être considérée comme transparente et les contrats qu'elle conclut pour l'exécution de la mission de service public qui lui est confiée sont des contrats administratifs. » Rappelons que l'IAU IDF entre en grande partie dans ces critères : la Région Île-de-France en contrôle l'organisation du fait de sa position dominante au conseil d'administration et elle lui procure l'essentiel de ses ressources – en revanche l'IAU IDF n'a pas été créé par la Région mais par l'État, mais celui-ci s'en est retiré au profit de la Région Île-de-France. C'est ainsi qu'on peut dire, dans une certaine mesure, qu'à travers l'IAU IDF on voit se dessiner par transparence le conseil régional d'Île-de-France.

L'IAU IDF se caractérise ainsi par un cadre juridique pour le moins incertain. Cela ne l'empêche cependant pas de compter parmi les institutions franciliennes de référence en matière d'aménagement de l'espace, d'environnement et d'urbanisme.

Le deuxième organisme présenté est incontournable lorsqu'il est question de qualité de l'air en Île-de-France : Airparif (Association interdépartementale pour la gestion du réseau automatique

³⁷¹ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport d'observations définitives : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Exercices 2006 et suivants*, 28 juillet 2016, p. 6.

³⁷² L'exception « in-house » autorise une autorité publique à ne pas passer par une procédure de mise en concurrence lorsqu'elle confie une prestation à un organisme sur lequel elle exerce un contrôle similaire à celui qu'elle exerce sur ses propres services et si ledit organisme réalise l'essentiel de son activité avec cette autorité publique (CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98) ; il est de jurisprudence constante que la présence d'un actionnaire privé exclut l'application de cette exception (CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle*, C-26/03).

³⁷³ Conseil d'État, 21 mars 2007, n°281796, *Commune de Boulogne-Billancourt*

de surveillance de la pollution atmosphérique et d'alerte en région d'Île-de-France). Cette association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air (AASQA)³⁷⁴ a été créée en 1979 à l'initiative du ministère en charge de l'environnement et de la direction interdépartementale de l'industrie d'Île-de-France. Les départements franciliens y ont adhéré dès 1982-1983, tandis que la ville de Paris n'y est entrée qu'en 1989. Notons qu'Airparif a été créée à l'échelle régionale, alors que dans de nombreux autres territoires, les associations de surveillance de la qualité de l'air avaient été créées à l'échelle départementale. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que les AASQA se sont plus généralement structurées à l'échelle régionale sous l'impulsion du Conseil national de l'air (CNA)³⁷⁵. Airparif et de son homologue alsacien, l'Association pour la surveillance et l'étude de la pollution atmosphérique en Alsace (ASPA), ont d'ailleurs servi de modèles précurseurs en la matière³⁷⁶. Pour Airparif, la dimension régionale est présentée comme « s'avérant un minimum à l'appréhension des phénomènes de pollution atmosphérique de grande ampleur qui ne connaissent aucune frontière administrative »³⁷⁷.

³⁷⁴ Les missions confiées aux AASQA ainsi que les modalités de mise en œuvre du système de surveillance de la qualité de l'air ont récemment été précisées par un arrêté du 19 avril 2017 relatif au dispositif national de surveillance de la qualité de l'air (NOR : DEVR1710772A). Voir à ce propos : Florence Jamay et Marianne Moliner-Dubost, « Le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air », *Energie – Environnement Infrastructures*, 7, 2017, comm. 43, p. 46-47.

³⁷⁵ Le Conseil national de l'air (CNA) est une instance consultative créée en 1997 (décret n° 97-432 du 29 avril 1997) suite à la loi sur l'air du 30 décembre 1996. Il peut être saisi par le ministre en charge de l'environnement ou peut s'autosaisir pour se délivrer un avis sur toute question touchant au thème de la qualité de l'air. Il est composé d'une trentaine de membres représentant l'État, divers établissements publics (ADEME, Météo-France, etc.), les AASQA, le Conseil de l'Ordre des médecins, les organisations professionnelles, les associations de consommateurs, les associations de protection de l'environnement, les collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées. Il a été dirigé par Jean-Félix Bernard (alors conseiller régional Vert d'Île-de-France) entre 1997 et 2004, puis par Philippe Richert (alors sénateur UMP et président du conseil général du Bas-Rhin), entre 2004 et 2011, puis par Martial Saddier (député UMP puis Les Républicains de Haute-Savoie). Le secrétariat du CNA est assuré par le ministère en charge de l'environnement.

³⁷⁶ Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°2-3, 2007, p. 73-89 ; Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell *et al.*, *Environnement et gouvernance des territoires*, Presses du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008, p. 109-164.

³⁷⁷ <http://www.airparif.asso.fr/qui-sommes-nous/missions-les-membres> (consulté le 22 décembre 2017)

Il est également à noter que la directive du Parlement européen et du Conseil en date du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air³⁷⁸ impose, en son article 3, aux États membres de « désigne[r], aux niveaux appropriés, les autorités et organismes compétents chargés : a) d'évaluer la qualité de l'air ambiant (...) ». Par conséquent, l'Union européenne demande aux États membres de se doter d'organismes de mesure de la qualité de l'air, mais leur laisse le choix des niveaux qui leur semblent les plus pertinents pour mettre en place ces organismes³⁷⁹.

Concernant les moyens humains, financiers et techniques, Airparif compte 65 salariés, pour un budget annuel de 8,5 millions d'euros et gère plus de 70 stations de mesures de qualité de l'air ainsi que 137 appareils de mesure de la qualité de l'air³⁸⁰.

L'assemblée d'Airparif comprend, conformément à l'article R. 221-10 du Code de l'environnement, quatre collègues réunissant respectivement des représentants des services de l'État en région (préfet de région, DRIEE, préfet de Police, ADEME, Agence régionale de santé, etc.), des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements (conseil régional, certains conseils départementaux, Île-de-France Mobilités, Syndicat de collecte et de traitement des ordures ménagères d'Île-de-France [SYCTOM], etc.), des acteurs économiques et des représentants associatifs (France Nature Environnement Île-de-France, les Amis de la terre, association Respire, UFC Que choisir ? Île-de-France, etc.) et personnalités qualifiées. Le rôle de cette assemblée est de décider de l'orientation de la politique de surveillance de la qualité de l'air. En revanche, les décisions de lutte contre la pollution de l'air en tant que telles ne relèvent pas d'Airparif, dont les missions se limitent à la surveillance de la qualité de l'air, la production de données et le partage d'informations et de connaissances sur ce sujet, ce que tient à souligner le président d'Airparif : « à Airparif nous on fait mesure, surveillance et évaluation,

³⁷⁸ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

³⁷⁹ Sur ce point, la directive précitée reprend la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

³⁸⁰ Chiffres pour 2016, disponibles sur le site d'Airparif : <http://www.airparif.asso.fr/qui-sommes-nous/missions-les-chiffres> (consulté le 22 décembre 2017).

mais les lois et les décisions ce n'est pas nous »³⁸¹. Airparif a par ailleurs un rôle central dans la communication lors des pics de pollution : elle est alors chargée d'informer l'ensemble des institutions publiques et privées potentiellement concernées³⁸² ainsi que la presse (écrite et radio).

Le positionnement d'Airparif est qualifié de « technico-éthico-politique » par Isabelle Roussel et Lionel Charles³⁸³, s'agissant d'un organisme d'expertise aux compétences et à l'indépendance reconnue, y compris à l'international³⁸⁴. Pour ces auteurs, c'est justement l'affirmation de cette indépendance qui a permis le succès d'Airparif, succès qui se traduit par « une image, une notoriété, une position indiscutée, que ce soit auprès de la population ou des différentes instances de la région comme dans le milieu de la surveillance de la qualité de l'air. »³⁸⁵ En ce qui concerne sa notoriété, Airparif n'est pas encore très connu des franciliens si l'on se fie aux sondages commandés par Airparif en 2008 et en 2014³⁸⁶ : 67 % des franciliens interrogés connaissaient Airparif au moins de nom (contre 44 % en 2008). Il ressort par ailleurs de ce sondage que le statut d'Airparif est très peu connu (18 % des personnes connaissant

³⁸¹ Entretien, président d'Airparif, 11 octobre 2016.

³⁸² La liste des personnes qu'Airparif doit informer lors des pics de pollution est fixée à l'annexe 2 de l'arrêté inter-préfectoral du 19 décembre 2016 ; cette liste comprend un grand nombre de personnes au sein d'institutions variées : l'ensemble des préfetures franciliennes, l'ensemble des rectorats d'Île-de-France, l'Agence régionale de santé, le conseil régional d'Île-de-France, la métropole du Grand Paris, la mairie de Paris, la direction générale de l'aviation civile, l'ensemble des chambres consulaires (agricultures, artisanat, industrie et commerce), Météo-France, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, EDF, Engie, la Compagnie parisienne de chauffage urbain, le STIF, la SNCF, la RATP, Aéroports de Paris, l'Organisation professionnelle des transports d'Île-de-France, le centre scientifique et technique du bâtiment, le Laboratoire national des essais, et l'association des industriels participants au réseau d'alerte et de surveillance de la pollution atmosphérique en Île-de-France.

³⁸³ Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell *et al.*, *Environnement et gouvernance des territoires*, Presses du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008, p. 109-164.

³⁸⁴ Bruno Fargette, « Pollution atmosphérique en Île-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ? », *Pollution atmosphérique* n°168, oct.-déc. 2000, p. 533-547.

³⁸⁵ Isabelle Roussel et Lionel Charles, *Op. cit.*, p. 152.

³⁸⁶ Sondage Ifop pour Airparif, *Etude de perception des franciliens à l'égard de la qualité de l'air*, 2014 ; sondage Ipsos pour Airparif, 2008. L'existence même de ces sondages révèle qu'Airparif se préoccupe de sa visibilité auprès du « grand public ».

Airparif savaient que c'est une association rassemblant les différents acteurs concernés par la qualité de l'air, 22 % pensaient que c'est une antenne de la ville de Paris, 20 % une antenne du conseil régional d'Île-de-France et 20 % une antenne du ministère de l'environnement, tandis que 19 % ne se prononçaient pas). Ses missions, au contraire, semblent bien identifiées par les personnes interrogées (90 % des personnes citent la surveillance de la qualité de l'air, 73 % la prévision des pics de pollution, 63 % l'information des citoyens, des pouvoirs publics et des médias).

L'indépendance est un argument explicitement mis en avant par Airparif comme gage de sa crédibilité, ce que souligne Yannick Rumpala dans son article consacré aux dispositifs d'information du public sur la qualité de l'air³⁸⁷. Les chiffres du sondage cité précédemment montrent cependant qu'une majorité de personnes interrogées pensent qu'Airparif est une « antenne » dépendante d'une institution publique (soit de la ville de Paris, soit du conseil régional d'Île-de-France, soit du ministère de l'environnement).

L'Agence de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France (ARENE), quant à elle, est un organisme associé au conseil régional d'Île-de-France. Elle est depuis l'été 2017 été intégrée dans l'IAU Île-de-France, dont il a été précédemment question.

L'ARENE Île-de-France a été créée le 3 février 1994 sous la forme d'une association loi 1901 par le conseil régional d'Île-de-France, à la demande des conseillers régionaux écologistes élus lors des élections régionales de 1992 :

« Il y avait une quinzaine d'élus Vert et une quinzaine d'élus Génération Écologie en 92, les scores avaient été extrêmement importants. Donc les premières politiques énergétiques sont venues de là, notamment avec la création de l'ARENE. »³⁸⁸

³⁸⁷ Yannick Rumpala, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », *Réseaux* 2004/4, n°16, p. 177-212.

³⁸⁸ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

Cette création peut être considérée comme le marqueur du début des premières politiques énergétiques régionales en Île-de-France.

En tant qu'organisme associé au conseil régional d'Île-de-France, la présidence de l'ARENE revient à des conseillers régionaux. Actuellement, en 2017, le président est Didier Dousset, par ailleurs vice-président (Modem) de la commission environnement du conseil régional, et la vice-présidente est Sophie Deschiens, par ailleurs présidente (Les Républicains) de la commission environnement du conseil régional. Des conseillers régionaux sont également présents dans son assemblée générale et dans son conseil d'administration, aux côtés des représentants d'autres collectivités territoriales, d'acteurs économiques, associatifs et des salariés.

L'ARENE a pour mission d'« accompagner les territoires franciliens dans leur démarche énergie climat »³⁸⁹, notamment dans les démarches d'élaboration et de mise en œuvre de leurs Agendas 21 locaux et de leurs PCET, mais aussi par des formations, diffusions de bonnes pratiques, etc.

Au 1^{er} août 2017, l'ARENE IDF a été intégrée à l'IAU IDF, dont elle est devenue un département autonome (le « département énergie et climat »). Le personnel de l'ARENE IDF a donc été intégré à l'IAU IDF et a déménagé dans ses locaux à l'automne 2017³⁹⁰. Par manque de recul, il est encore impossible d'observer les conséquences actuelles et futures de cette fusion.

Dans les « organismes associés » à la Région Île-de-France, est parfois présenté un organisme récent, créé en 2013 à l'initiative du conseil régional : la Société d'économie mixte (SEM) Énergies POSIT'IF (acronyme de « Promouvoir, Organiser, Soutenir, Inventer la Transition énergétique en Île-de-France »). Ce n'est pas en réalité un « organisme associé », ce que tient à

³⁸⁹ <http://www.areneidf.org/article/nos-missions> (consulté le 25 juillet 2017)

³⁹⁰ Locaux situés dans le 15^{ème} arrondissement à Paris ; auparavant, les bureaux de l'ARENE IDF étaient situés au sein de la Cité régionale de l'environnement (Pantin), bâtiment qui regroupaient un ensemble d'organismes régionaux (l'Agence des espaces verts, Bruitparif, la SEM Energies POSIT'IF, Natureparif, l'ORDIF et la Société d'aménagement et d'équipement de la région parisienne).

souligner son président³⁹¹, puisqu'il s'agit d'une société d'économie mixte, c'est-à-dire une société anonyme à capital majoritairement public (entre 50% et 85% du capital). En l'espèce, son capital est détenu par le conseil régional d'Île-de-France (57%), la ville de Paris (9%), la Caisse des dépôts et consignations (9%), le conseil départemental du Val-de-Marne (8%), la Caisse d'épargne d'Île-de-France (6%) et d'autres collectivités et groupements de collectivités franciliennes pour les 11% restants. Ce lien avec la Région Île-de-France se retrouve dans l'organigramme, puisque le conseil de surveillance est présidé par un conseiller régional (Brice Nkonda en 2017).

Sur son site, la SEM Énergies POSIT'IF se présente comme « un ensemblier technique, financier et assurantiel au service de la rénovation énergétique du logement collectif »³⁹². Derrière cette formule pouvant paraître peu explicite au premier abord, se trouve un outil novateur : le tiers-financement. L'article L. 381-1 du Code de la construction et de l'habitation le définit comme suit :

« Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. »

Concrètement, la SEM Énergies POSIT'IF propose aux copropriétés et aux bailleurs sociaux un service « clé en main » couvrant toute la durée de leur projet de rénovation énergétique³⁹³. Cela inclut le versement des fonds nécessaires au financement des travaux de rénovation, sachant que ces fonds seront ensuite remboursés grâce aux économies d'énergie réalisées.

³⁹¹ Entretien, directeur de la SEM Energies POSIT'IF, 17 mai 2017.

³⁹² <http://www.energiespositif.fr/?p=53> (consulté le 27 juillet 2017)

³⁹³ Cela concerne donc toutes les étapes d'un projet de rénovation énergétique : audit énergétique, montages juridique et financier du projet, réalisation des études de maîtrise d'œuvre, choix des prestataires pour la réalisation des travaux, coordination de ces prestataires lors des travaux, validation de la qualité des rénovations et garantie de performance énergétique après les travaux.

La Région Île-de-France est la première à avoir créé une société de tiers financement sur les questions de rénovation énergétique, ce que Guillaume Cantillon³⁹⁴ explique par l'importance de cette problématique en Île-de-France, région caractérisée par un fort taux de logements collectifs (72 % en Île-de-France contre 44 % en France métropolitaine), dont une part en situation de vulnérabilité énergétique³⁹⁵. Seuls 9 300 logements collectifs franciliens avaient été rénovés pour l'année 2009 : cette faiblesse a poussé certaines collectivités territoriales à réfléchir à un outil qui puisse favoriser l'accélération des rénovations des logements. Ce chiffre de 9 300 logements rénovés en 2009 est à mettre en perspective avec les objectifs actuels de rénovation fixés dans le SRCAE d'Île-de-France, à savoir 50 000 logements par an.

Ailleurs en France, l'ancien conseil régional de Picardie avait également investi cette question de manière précoce dès 2013, en faisant le choix de gérer le tiers financement en régie. Plus récemment, d'autres Régions ont créé des sociétés de tiers financement, comme la SEM OKTAVE en Région Grand Est, la SEM ARTEE en Région Nouvelle Aquitaine. Un cas particulier est à mentionner : le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais avait créé, en novembre 2015, l'Opérateur régional de la rénovation énergétique des logements (ORREL) sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte locale détenue majoritairement par ledit conseil régional. Cette société n'a pas survécu au changement de périmètre géographique et, surtout, de majorité régionale : début 2017, le conseil régional des Hauts-de-France a décidé de se retirer du capital d'ORREL, au motif qu'elle coûterait trop cher au vu de ses résultats. Cette dernière a par conséquent été dissoute en juin 2017³⁹⁶. Cet exemple illustre une des caractéristiques des SEM : leur création, mais également leur pérennisation, dépendent avant tout de la volonté politique des collectivités territoriales qui les portent.

³⁹⁴ Guillaume Cantillon, « Le « tiers-financement ». Un nouvel instrument pour les politiques publiques de soutien aux travaux de rénovation énergétique », in Gérard Marcou *et al.* (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, 2016, p. 201-217. L'auteur est docteur en droit, conseiller auprès de la maire de Paris sur les questions environnementales et énergétiques, après avoir occupé un poste similaire auprès de Jean-Paul Huchon lorsque celui-ci était président du conseil régional d'Île-de-France.

³⁹⁵ Pour un état des lieux de la vulnérabilité énergétique des ménages franciliens, voir : Sandrine Beaufilet *et al.*, *Vulnérabilité énergétique : identifier et caractériser les ménages fragiles en Île-de-France*, IAU IDF, 2015.

³⁹⁶ <http://www.hautsdefrance.fr/dissolution-de-saeml-orrel/> (consulté le 27 juillet 2017)

Il est enfin intéressant de noter que la SEM Énergies POSIT'IF (tout comme la régie picarde) a été créée avant même que le cadre juridique du tiers financement soit précisé, puisque celui-ci découle des lois du 24 mars 2014³⁹⁷ et du 17 août 2015. Cette dernière a créé, après de nombreux débats parlementaires³⁹⁸, un régime dérogatoire au monopole bancaire (principe selon lequel le prêt à titre onéreux est réservé aux établissements de crédits) permettant ainsi aux sociétés de tiers financement d'avoir une activité de crédit, consubstantielle à l'activité de tiers financement. Pour Guillaume Cantillon,

« instruits des réticences de la décentralisation en matière énergétique, des territoires ont ainsi fait le choix de développer un instrument d'action publique pour agir et peser sur l'écriture du droit plutôt que d'attendre l'attribution de nouvelles compétences ex nihilo. »³⁹⁹

Et d'en conclure, à juste titre au vu de cet exemple, que « le développement de l'action publique territoriale peut précéder l'écriture du droit, interagir avec elle »⁴⁰⁰. C'est là l'un des apports des expériences pionnières : par les difficultés rencontrées et les solutions imaginées pour y remédier, ces expériences peuvent éclairer l'évolution du droit.

Parmi les organismes associés, cette fois-ci aux collectivités infrarégionales, peuvent être citées les agences locales de la maîtrise de l'énergie et du climat (ALEC)⁴⁰¹. Ces organismes, promus par la Commission européenne à partir des années 1990, prennent la forme d'associations sans

³⁹⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR).

³⁹⁸ Sur le déroulé des débats et leurs tenants et aboutissants, voir : Guillaume Cantillon, « Le « tiers-financement ». Un nouvel instrument pour les politiques publiques de soutien aux travaux de rénovation énergétique », in Gérard Marcou *et al.* (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, 2016, p. 201-217.

³⁹⁹ *Idem*, p. 217.

⁴⁰⁰ *Idem*.

⁴⁰¹ Pour une présentation exhaustive des ALEC, voir le document publié par la Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat, *L'agence locale de l'énergie et du climat, un outil essentiel pour la mise en œuvre de politique énergétique et climatique territoriale*, 2013.

but lucratif⁴⁰² créées par des collectivités territoriales ou par leurs groupements. Elles assurent plusieurs missions : expertise auprès d'une collectivité territoriale sur les questions énergétiques ; information et sensibilisation de l'ensemble des acteurs de son territoire sur les questions d'énergie et de climat (ce qui passe typiquement par la création d'un espace info énergie) et mise en valeur de bonnes pratiques (ce qui peut passer par l'organisation d'événements, par des publications, etc.)

Les ALEC se caractérisent notamment par leur nature de lieu neutre où peuvent se rencontrer et échanger les différents acteurs publics et privés intervenant sur les questions énergie-climat d'un territoire⁴⁰³.

Il y aurait plus de 450 agences locales de l'énergie à travers l'Europe, dont 38 en France⁴⁰⁴. Huit d'entre elles se trouvent en Île-de-France : l'Agence parisienne du climat (APC), Grand Paris Seine Ouest Énergie, l'ALEC de Saint-Quentin-en-Yvelines, l'ALEC Ouest Essonne, l'ALEC Sud parisienne, l'ALEC de l'Est parisien, l'ALEC de Plaine Commune et l'ALEC Paris Terre d'envol.

E) Les syndicats d'énergie : des acteurs historiques en voie de diversification

Parler de politiques énergétiques impose de mentionner les acteurs gérant les réseaux de distribution d'énergie (électricité, gaz). Ces réseaux sont la propriété des communes qui, dans la majorité des cas, se regroupent en syndicats (souvent à l'échelle départementale), pour confier la mission d'autorité concédante à une échelle plus grande, jugée plus pertinente.

⁴⁰² Voir en ce sens la réponse en date du 31 janvier 2013 du ministère de l'économie et des finances à une question écrite du sénateur Philippe Bas portant sur le statut des agences locales de l'énergie : <https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120523609.html> (consulté le 25 juillet 2017)

⁴⁰³ Eléments présents dans le document de la Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat prcité (2013) et également présenté dans le cadre d'un entretien avec la directrice de l'Agence parisienne du climat (25 mai 2016).

⁴⁰⁴ Chiffres de la fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat (2013)

L'Île-de-France compte ainsi cinq syndicats intercommunaux d'énergie : le SIPPEREC (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication), le SIGEIF (Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France), le SMDEGTVO (Syndicat mixte départemental d'électricité, du gaz et des réseaux de télécommunications du Val-d'Oise), le SDESM (Syndicat départemental d'énergie de Seine-et-Marne) et le SEY78 (Syndicat d'énergie des Yvelines). Ces cinq syndicats ont créé, en 2016, un « pôle énergie Île-de-France », dans le but de coordonner leurs actions et leurs connaissances. Cette évolution, purement volontaire, semble résulter de la nécessité pour ces syndicats de devenir des interlocuteurs de la collectivité territoriale chef de file en matière d'énergie, c'est-à-dire la Région⁴⁰⁵.

Outre leur fonction classique et ancienne⁴⁰⁶ d'autorité concédante des réseaux d'énergie, ces syndicats ont diversifié leurs compétences, les amenant à intervenir en matière de production d'énergies renouvelables ou encore de maîtrise de l'énergie. Le SIPPEREC se présente ainsi comme le « premier producteur public local d'énergies renouvelables en Île-de-France »⁴⁰⁷. Depuis 2009, ce syndicat propose à ses adhérents des opérations de réalisation et d'exploitation d'unités de production d'énergies renouvelables (le SIPPEREC exploite 65 centrales solaires photovoltaïques et a réalisé quatre projets de réseaux de chaleur alimentés par la géothermie) et une expertise sur les questions de performance énergétique⁴⁰⁸. La demande sur ces questions étant importante de la part de ses adhérents, le SIPPEREC a décidé de créer en 2014 une société

⁴⁰⁵ Voir le communiqué de presse annonçant la création de ce pôle régional : http://www.sipperec.fr/fileadmin/templates/pdf/Actualites/Communique_de_presse_signature_pole_energie.pdf

⁴⁰⁶ L'histoire du SIPPEREC, créé en 1924, est la plus documentée, avec notamment un ouvrage de Emmanuel Bellanger et François-Mathieu Poupeau, *Lumières sur la banlieue, Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication*, Editions de l'Atelier, 2014.

⁴⁰⁷ SIPPEREC, *Agir pour la transition énergétique et numérique en Île-de-France. Rapport d'activité 2016*, p. 3.

⁴⁰⁸ La responsable du pôle Enr/maîtrise de l'énergie au SIPPEREC nous a présenté ce pôle à l'occasion d'un entretien: « *petit à petit le pôle s'est constitué autour de trois activités : activité photovoltaïque ; activité réseaux de chaleur qu'on a développée juste après, réseaux de chaleurs à base principalement de géothermie, mais on a travaillé sur un réseau à base de bois énergie qu'on n'a pas nous même mis en œuvre mais qu'on a récupéré ; et activité groupements de commandes, maîtrise de l'énergie, électricité et aussi on a aussi tout ce qui est éclairage public où on propose des prestations pour que les villes puissent améliorer les performances de leur éclairage public* » (Entretien, responsable du pôle EnR/maîtrise de l'énergie au SIPPEREC, 30 mars 2016).

d'économie mixte spécialement dédiée au développement des énergies renouvelables, la SEM SIPEnR. C'est aussi le cas du Syndicat départemental d'énergie de Seine-et-Marne, qui a créé en juillet 2017 la SEM SDESM Énergies, dédiée à la production d'énergies renouvelables. De leur côté, le SIGEIF, le SEY78 et le SDESM proposent à leurs adhérents un accompagnement dans la maîtrise de leurs consommations énergétiques dues à leur patrimoine.

On voit qu'au-delà du rôle de gestion des réseaux d'énergie, ces syndicats interviennent largement sur les phases de production d'énergie (avec la promotion des énergies renouvelables) et de consommation (avec les actions de maîtrise de la demande d'énergies), se positionnant ainsi pleinement comme acteur des questions énergétiques sur leurs territoires.

F) Les associations de protection de l'environnement

Il serait impossible de dresser un panorama exhaustif des associations franciliennes œuvrant sur les thématiques climat, air et énergie et *a fortiori* sur les questions d'environnement en général. Les associations de protection de l'environnement œuvrant sur le territoire francilien sont en effet très nombreuses et peuvent avoir des ressorts géographiques très variés, allant de l'échelon régional à l'échelon du quartier, sans compter les antennes locales des grandes associations nationales voire internationales (tels les Amis de la Terre⁴⁰⁹, Greenpeace, etc.). Nous présenterons donc principalement une association qui nous semble essentielle – ce qui ne signifie pas que les autres associations ne sont pas importantes – en ce qu'elle structure et rassemble plusieurs centaines d'associations en son sein : France Nature Environnement Île-de-France (FNE IDF)⁴¹⁰. C'est une fédération régionale regroupant plus de quatre cents associations de protection de l'environnement présentes en Île-de-France, représentant plus de

⁴⁰⁹ Rappelons que cette dernière est particulièrement active dans les contentieux relatifs au respect des valeurs limites de pollution atmosphérique : cf. les arrêts précités du Conseil d'État portant sur la planification en la matière, découlant tous d'un recours de l'association Les Amis de la Terre.

⁴¹⁰ Son nom a évolué dans le temps : « Bureau de liaison des associations de défense de l'environnement de Paris et de la région parisienne » entre 1974 et 1993, « Île-de-France Environnement » de 1993 à 2015, et, depuis cette date, « France Nature Environnement Île-de-France », ce dernier nom permettant d'afficher explicitement l'appartenance de FNE IDF à France Nature Environnement (FNE).

40 000 adhérents⁴¹¹. Cette fédération d'associations a été créée en 1974 autour d'un groupement d'abord informel d'associations s'opposant au projet de voie express sur la rive gauche de la Seine, alors porté par la ville de Paris avec le soutien du président de la République, Georges Pompidou. Dans les années 1980, ce collectif d'associations s'est ouvert à d'autres associations œuvrant en matière d'écologie, de cadre de vie, de transports, etc. C'est en 1981 qu'elle devient association agréée par le ministère en charge de l'environnement. En 1995, elle obtient un siège au conseil d'administration d'Airparif. Cela peut paraître tardif, mais cela peut s'expliquer, comme le dit Chloé Vlassopoulou, par le fait que les associations de protection de l'environnement, dont FNE, avaient jusqu'alors peu d'intérêt pour les questions urbaines et donc pour les questions de qualité de l'air en ville⁴¹².

FNE IDF est actuellement agréée et habilitée au niveau régional, au titre des articles L. 141-1 et L. 141-3 du Code de l'environnement. La reconnaissance de FNE IDF par les pouvoirs publics ne fait aucun doute : elle est représentée dans une trentaine d'organismes (Conseil économique, social et environnemental régional, Airparif, Bruitparif, Agence de l'eau Seine Normandie, Agence des espaces verts, etc.) et participe aux procédures d'élaboration de nombreux documents régionaux de planification (SDRIF, SRCAE, SRCE, PPA). Dans un premier temps, par exemple lors de l'élaboration du Plan régional pour le climat, les représentants de FNE IDF ont dû parfois « *un peu forcer la porte* » se rappelle un membre de cette association, qui se « *souvien[t] que pour ce plan-là j'ai été à des commissions, mais on n'avait pas trop la parole.* »⁴¹³ Ensuite, lors de l'élaboration du SRCAE, les représentants de FNE IDF ont été invités aux commissions où la possibilité de prise de parole semblait plus grande⁴¹⁴. Pour prendre un autre élément révélateur, la cheffe de service à la DRIEE en charge de la révision du Plan de protection de l'atmosphère, nous a cité FNE IDF pour illustrer la

⁴¹¹ Chiffres du site de FNE IDF : <http://fne-idf.fr/qui-sommes-nous/presentation> (consulté le 27 juillet 2017)

⁴¹² Chloé Vlassopoulou, *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définition des problèmes publics et changement de politique*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris II Panthéon-Assas, 1999, cf. p. 339 et s.

⁴¹³ Entretien, chargé de mission énergies à FNE IDF, 1^{er} juin 2017.

⁴¹⁴ *Idem.*

présence d'associations au sein du comité de pilotage dédié à la révision de ce plan : « *FNE est invité au CoPil. Ils siègent au CoPil, sachant que normalement le PPA c'est préfet de région et préfet de police, mais nous on fait des CoPil avec tout le monde* »⁴¹⁵.

Ce rapide aperçu ne saurait rendre compte de la diversité du milieu associatif environnemental francilien, mais cela permet déjà de souligner la place de la principale fédération d'associations de protection de l'environnement dans le système d'acteurs francilien.

G) Les réseaux d'acteurs, lieux de circulation des connaissances

À ces institutions, on peut ajouter deux réseaux d'acteurs structurés à une échelle régionale, qui apparaissent jouer un rôle en la matière, et qui réunissent la plupart des organismes présentés ci-dessus.

Le premier est le réseau Teddif (Territoires, environnement et développement durable en Île-de-France). Créé en 2002, il est copiloté par la DRIEE, la direction régionale de l'ADEME, le conseil régional, l'ARENE et le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) d'Île-de-France.

Son objectif est d'aider les collectivités franciliennes à s'approprier les thématiques de développement durable et d'être un lieu d'échanges et de sensibilisation sur ces thématiques. Ce réseau publie également des études sur les Agendas 21 locaux et PCET en Île-de-France (cf. Panoramas du développement durable en Île-de-France).

Le second réseau est le ROSE (Réseau d'observation statistique de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France), créé en 2008. Il est constitué d'une dizaine d'institutions membres : ARENE (qui assure l'animation du réseau), conseil régional, DRIEE,

⁴¹⁵ Entretien, chef de service Energie, Climat, Véhicules à la DRIEE, 19 février 2016. L'observation d'une des réunions du comité de pilotage de révision du PPA nous a d'ailleurs permis de confirmer cette présence associative (FNE IDF y était représenté par sa présidente alors en exercice, Dominique Duval).

EDF, Enedis, RTE, GRDF, SIGEIF, SIPPEREC, IAU IDF, Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France, STIF, Airparif.

Son objectif est de rassembler, traiter et diffuser les informations et données relatives à l'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France. Une base de données publique, nommée « Énergif », a pour cela été mise en place. Le réseau participe par ailleurs au suivi de la mise en œuvre du SRCAE.

Il ressort des développements ci-dessus qu'on est en présence d'un système d'acteurs complexes caractérisé par un nombre élevé d'acteurs⁴¹⁶ aux statuts très variés et aux compétences et ressources très inégales. Ces acteurs ont par ailleurs développé de nombreuses relations entre eux, qui découlent parfois d'obligations juridiques (par exemple, le lien entre le préfet de région et le président du conseil régional en tant qu'autorités compétentes pour l'élaboration conjointe du SRCAE) mais qui résultent dans d'autres cas de démarches volontaires (par exemple avec la constitution de réseaux tels le Teddif).

Face à la complexité de ce système d'acteurs, nous proposons maintenant de rendre plus compréhensible la place respective qu'occupe chacun des principaux acteurs franciliens intervenants sur les questions climat-air-énergie. L'objectif est ici d'obtenir une vision intelligible du positionnement des acteurs dont il a été précédemment question, grâce au croisement d'éléments juridiques et sociologiques les concernant.

⁴¹⁶ Préciser qu'on observe un grand nombre d'acteurs peut ici sembler évident, mais il existe des systèmes d'acteurs à faible nombre d'acteurs : par exemple, Sylvain Barone observe dans sa thèse que son « terrain fait apparaître, à l'échelon régional, un petit nombre d'acteurs (la Région, la SNCF, dans une moindre mesure, RFF, et, dans une moindre mesure encore, l'administration d'État) » (Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008, p. 368).

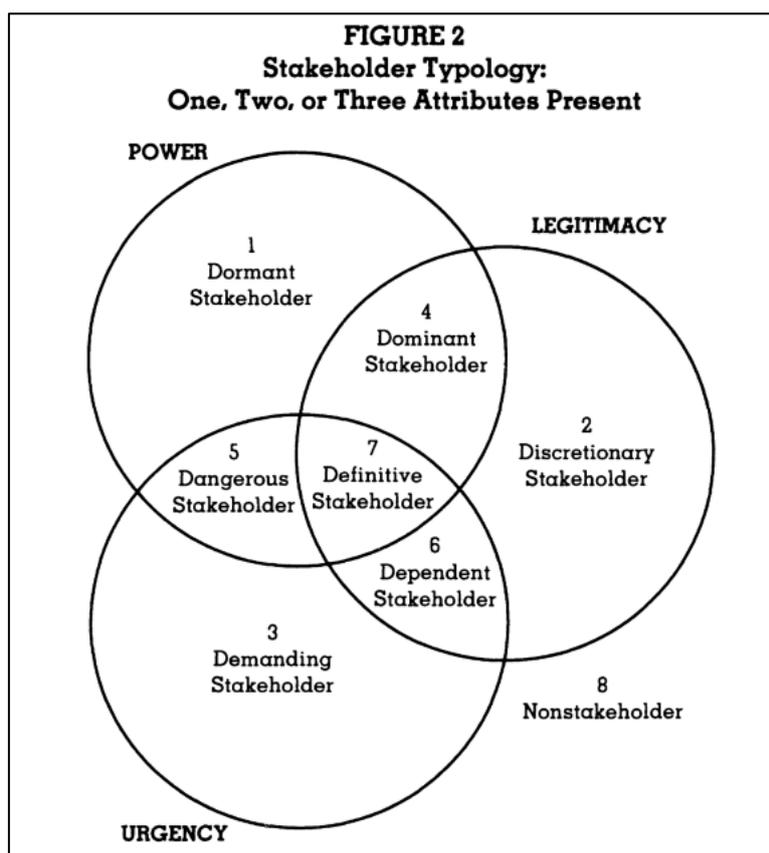
2) « Acteur pivot », « acteur relais », etc. : essais de catégorisation des principaux acteurs franciliens sur les questions climat, air, énergie

Comme annoncé, nous nous inspirerons des travaux de certains auteurs s'inscrivant dans les théories des parties prenantes.

Dans un article de 1997, Ronald K. Mitchell, Bradley R. Agle et Donna J. Wood⁴¹⁷ proposaient une grille d'analyse permettant d'identifier les parties prenantes, ou acteurs, « qui comptent » dans le cadre d'une entreprise. Ces auteurs ont proposé une typologie des parties prenantes selon trois attributs : le pouvoir qu'a l'acteur d'imposer sa volonté aux autres, sa légitimité reconnue par les autres acteurs et l'urgence à voir ses revendications ou les enjeux qu'il porte pris en compte. À partir de ces trois critères – pouvoir, légitimité, urgence – une catégorisation des acteurs est proposée par Ronald K. Mitchell *et al.*

⁴¹⁷ Ronald K. Mitchell *et al.*, “Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts”, *The Academy of Management Review*, vol. 22, n°4, oct. 1997, p. 853-886.

Figure 1: Typologie des acteurs selon Ronald K. Mitchell et al.



Source: Ronald K. Mitchell, Bradley R. Agle and Donna J. Wood, "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts", *The Academy of Management Review*, vol. 22, n°4, oct. 1997, p. 874.

Ainsi, l'acteur possédant le pouvoir, la légitimité et l'urgence est qualifié de « *definitive stakeholder* ». Viennent ensuite les acteurs possédant deux de ces attributs : le « *dominant stakeholder* » est celui qui possède le pouvoir et la légitimité mais pas l'urgence, le « *dependent stakeholder* » la légitimité et l'urgence mais pas le pouvoir, et le « *dangerous stakeholder* » le pouvoir et l'urgence mais pas la légitimité. Il existe également des acteurs n'ayant qu'un seul des attributs : le « *discretionary stakeholder* » (légitimité seule), le « *demanding stakeholder* » (urgence seule) et le « *dormant stakeholder* » (pouvoir seul). Enfin, le « *nonstakeholder* » ne possède aucun de ces attributs.

Bien entendu, les attributs des parties prenantes sont évolutifs dans le temps : un acteur peut par exemple gagner en légitimité à la suite d'élections⁴¹⁸. C'est là un des intérêts d'utiliser une telle typologie : le positionnement des acteurs dans l'une ou l'autre des catégories peut évoluer dans le temps.

Dans le cadre managérial, cette typologie permet une meilleure compréhension de l'importance respective des acteurs en présence lors d'une concertation ou d'une négociation au sein d'une entreprise ou de toute autre organisation.

La classification proposée par Ronald K. Mitchell a été reprise par Sabrina Brulot, Muriel Maillefert et Jérémie Joubert⁴¹⁹ et adaptée à un domaine d'étude plus proche du nôtre : les démarches d'écologie industrielle et territoriale. Ces auteurs reprennent l'idée de caractériser les différents acteurs en fonction de trois critères inspirés de ceux présentés ci-dessus. L'objectif est, dans ce cas, d'identifier les différents acteurs d'une démarche d'écologie industrielle et territoriale et d'évaluer la contribution de ces acteurs à cette démarche.

Ces auteurs ont gardé deux des critères initiaux : le pouvoir et la légitimité. Il est précisé que le pouvoir peut être un pouvoir légal et réglementaire, un pouvoir charismatique ou encore un pouvoir d'ordre économique. De même, la légitimité peut être légale et administrative (découlant du statut juridique de l'acteur), charismatique (découlant de la reconnaissance sociale de l'acteur par les autres acteurs) ou économique (découlant des performances ou compétences d'un acteur). En revanche, le dernier critère est modifié : les auteurs ont introduit la notion d'intérêt, entendu comme les « avantages d'ordre économique, politique ou encore environnemental que peut escompter l'acteur, de manière individuelle ou collective, des résultats attendus de la démarche et/ou des processus de mise en œuvre. »⁴²⁰ Ce critère nous semble pertinent en ce qu'il permet de prendre en compte tous les intérêts potentiels que pourrait avoir un acteur à intervenir dans une concertation, dans un projet, dans un domaine d'action

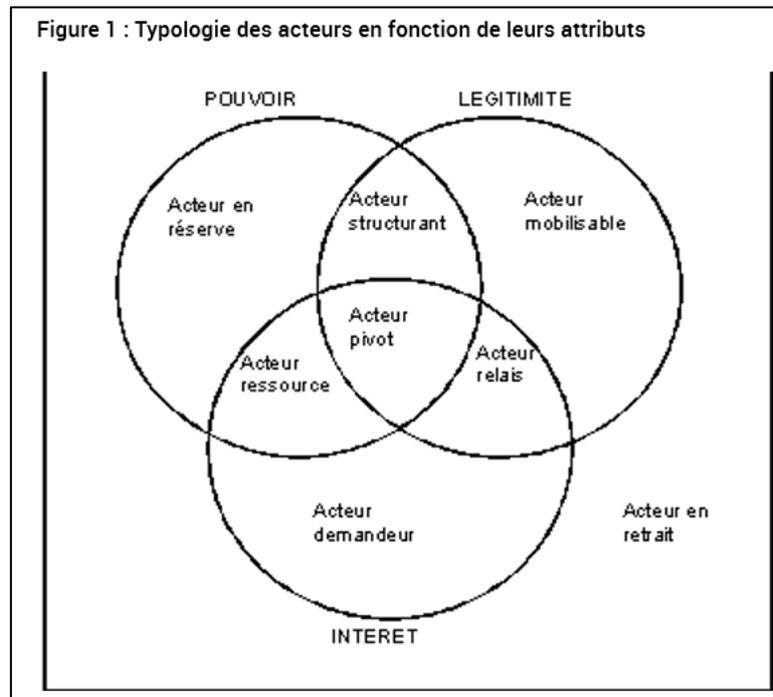
⁴¹⁸ Les auteurs de l'article cité donnent l'exemple de l'*African National Congress* en Afrique du Sud, gagnant en légitimité suite aux élections sud-africaines de 1994.

⁴¹⁹ Sabrina Brulot, Muriel Maillefert et Jérémie Joubert, « Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale », *Développement durable et territoire* [En ligne], vol. 5, n°1, février 2014.

⁴²⁰ *Idem*, p.6

publique. Cet intérêt peut être général, par exemple œuvrer à la préservation de l'environnement, ou privé, comme l'accroissement de son influence ou de ses gains économiques. À partir de ces trois critères, une nouvelle classification est proposée par ces auteurs.

Figure 2: Typologie des acteurs selon Sabrina Brullot et al.



Source : Sabrina Brullot, Muriel Maillefert et Jérémie Joubert, « Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale », *Développement durable et territoire* [En ligne], vol. 5, n°1, février 2014.

Est qualifié d'« acteur pivot », l'acteur possédant les trois attributs : pouvoir, légitimité et intérêt. Viennent ensuite les acteurs possédant deux de ces attributs : l'« acteur structurant » possède le pouvoir et la légitimité, l'« acteur relais » possède la légitimité et l'intérêt, et l'« acteur ressource » possède le pouvoir et l'intérêt. Il existe également des acteurs n'ayant qu'un seul des attributs : l'« acteur mobilisable » (légitimité), l'« acteur demandeur » (intérêt) et l'« acteur en réserve » (pouvoir). Enfin, ceux n'ayant aucun de ces attributs sont qualifiés d'« acteurs en retrait ».

Il est toujours possible de discuter certaines des dénominations choisies – par exemple, la notion d’« acteur relais » nous semble moins explicite que la dénomination originelle correspondante de « *dependent stakeholder* », qui met bien en avant l’absence de pouvoir et donc la dépendance de l’acteur à un plusieurs autre(s) acteur(s) pour mettre en œuvre sa volonté – mais une telle classification des acteurs nous semble utile pour comprendre leur place, leur rôle et leur importance dans un contexte multi-acteurs.

Nous proposons donc de nous inspirer de cette classification pour décrire les principaux acteurs en présence dans le domaine des politiques publiques en matière de climat, d’air et d’énergie à l’échelle régionale, en Île-de-France. L’objectif n’est pas de classer les acteurs dans des catégories, mais de chercher à comprendre leur positionnement en fonction de leurs attributs. Cette approche permet un gain de lisibilité de l’analyse, en cartographiant le positionnement de chacun des acteurs.

Pour cela, il nous est apparu nécessaire de séparer le domaine de la qualité de l’air du domaine climat-énergie, afin de mieux distinguer la place des acteurs en présence selon les sujets. En effet, les attributs des acteurs peuvent différer selon les sujets concernés. Pour prendre un exemple parlant, Airparif dispose d’une légitimité reconnue du fait de son statut d’association agréée de surveillance de qualité de l’air et de son expertise développée depuis plus de trois décennies et d’un intérêt évident sur les questions de qualité de l’air en Île-de-France. Si l’on reprend la classification présentée ci-dessus, Airparif peut être qualifié d’« acteur relais », ce qui décrit bien son rôle de diffusion des données scientifiques comme les mesures des différents polluants de l’air et leurs analyses, et d’information auprès des autorités, du public et des médias. En revanche, Airparif a moins de légitimité et d’intérêt (et encore moins de pouvoir) lorsqu’il est question des politiques climatiques et énergétiques franciliennes, ce qui fait d’elle, dans ce cadre-là, un « acteur en retrait ».

Nous distinguerons donc le domaine « air » de celui « climat-énergie », mais il sera néanmoins très intéressant de recouper les deux : cela permettra d’identifier quels acteurs occupent une place centrale à la fois dans les politiques climatiques et énergétiques et dans celles relatives à la qualité de l’air. L’hypothèse peut être faite que ces acteurs doublement centraux seront les acteurs qui occuperont une place centrale dans les politiques intégrées « climat-air-énergie ».

Dans les essais de classification présentés ci-dessous, le choix a été de limiter le nombre d'acteurs en fonction de deux critères. Tout d'abord, seuls sont considérés les acteurs ayant pour ressort la région Île-de-France, c'est-à-dire intervenant sur l'ensemble ou une grande partie du territoire régional francilien. Il aurait en effet été impossible de classer l'ensemble des acteurs infrarégionaux (départements, communes⁴²¹, EPCI, agences d'urbanisme, agences locales de l'énergie et du climat, etc.) du fait de leur trop grand nombre. Cela ne signifie pas que ces acteurs ne jouent aucun rôle, mais seulement qu'ils ne font pas partie des acteurs régionaux. Ensuite, seuls les acteurs régionaux franciliens qui interviennent dans les politiques climat, air et énergie sont présentés. Ont donc été écartés les acteurs n'intervenant d'aucune manière sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air – ce qui correspond aux « *nonstakeholders* » dans la classification de Ronald K. Mitchell.

Deux tableaux récapitulatifs sont proposés ci-dessous. Précisons que cette classification peut être débattue car l'appréciation du pouvoir, de la légitimité et de l'intérêt d'un acteur donné peut être sujet à discussions et pourrait être nuancée (ainsi, pouvoirs juridiques et économiques peuvent-ils être considérés comme équivalents ?). Malgré cela, procéder à une telle classification nous semble utile en ce qu'elle permet l'identification des acteurs occupant une place centrale (pour les « acteurs pivot ») dans les politiques de qualité de l'air et climat-énergie en Île-de-France et ceux occupant des places moins centrales (pour les « acteurs relais, les « acteurs demandeurs » et les « acteurs structurants »), voire « limitrophes » (pour les autres acteurs).

⁴²¹ Une exception notable dans la catégorie des communes : la ville de Paris. Au vu du poids politique, économique et démographique de cette commune, il aurait été peu opportun de l'écartier de l'analyse.

Tableau 1: Essai de classification des acteurs régionaux franciliens dans le domaine des politiques de qualité de l'air

Institution	Prérogatives / Compétences	Légitimité	Intérêt ⁴²²	Classification
ADEME IDF	Attribution de subventions	Légitimité par son statut d'établissement public de l'État par son expertise	Avantage environnemental (réduction de la pollution de l'air)	« Acteur pivot »
Airparif	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité par son statut juridique (AASQA) et par son expertise	Avantage environnemental	« Acteur relais »
Associations de protection de l'environnement	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité dépendant de chaque association, en fonction de leurs expertises, de représentativité et de leurs éventuels agréments.	Avantage environnemental et parfois politique (reconnaissance par les autres acteurs) ou économique (perception de subventions)	« Acteur demandeur » ou « acteur relais » selon les associations
Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité par son statut (fondation d'utilité publique) et par son expertise.	Avantage environnemental	« Acteur relais »
Préfecture de la région IDF / DRIEE IDF	Co-élaboration SRCAE (avec la Région) et du PPA (avec la préfecture de police) et édition d'arrêtés préfectoraux	Légitimité juridique (en tant que représentant de l'État) et par l'expertise reconnue de la DRIEE.	Avantage environnemental et politique (défense de la position de l'État)	« Acteur pivot »
Préfecture de Police	Co-élaboration du PPA, édition d'arrêtés préfectoraux et mission de police administrative	Légitimité juridique (en tant que représentant de l'État)	Avantage environnemental et politique (défense de la position de l'État)	« Acteur pivot »
Conseil régional d'Île-de-France	Co-élaboration du SRCAE Attribution de subventions	Légitimité juridique (en tant que collectivité territoriale) et	Avantage environnemental et politique (rapports de force avec les	« Acteur pivot »

⁴²² Au sens que lui donne Brullot *et al.*, c'est-à-dire des avantages d'ordres politique, économique ou environnemental, qu'aurait tel ou tel acteur à intervenir dans ce domaine.

		démocratique (assemblée délibérante élue)	autres collectivités, en particulier la ville de Paris)	
Ville de Paris	Pouvoir juridique dans la limite de son territoire (ex. : zone à circulation restreinte) Attribution de subventions.	Légitimité juridique (en tant que collectivité territoriale) et démocratique (assemblée délibérante élue)	Avantage environnemental et politique (rapports de force avec les autres collectivités)	« Acteur pivot », mais dans ses limites territoriales.
STIF / Île-de- France Mobilités	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité en tant qu'autorité organisatrice des transports à l'échelle régionale	Avantage environnemental et aussi économique	« Acteur relais »

Outre ces acteurs, il ne faut pas oublier le secteur privé⁴²³ et notamment les entreprises, qui ne sont cependant pas analysable comme une catégorie homogène du fait de leur grande diversité (taille, poids économique, secteurs d'activités, etc.) Certaines ont un poids économique tel que cela peut s'apparenter à un pouvoir économique. D'autres peuvent par ailleurs avoir un intérêt économique à ce que des mesures soient prises, ou au contraire ne soient pas prises, en matière de lutte contre la pollution de l'air.

Une telle classification peut également être réalisée dans le domaine des politiques climat-énergie, révélant quelques différences dans les acteurs impliqués.

⁴²³ Précisons cependant que certains des acteurs présentés dans le tableau, comme les associations, relèvent du secteur privé.

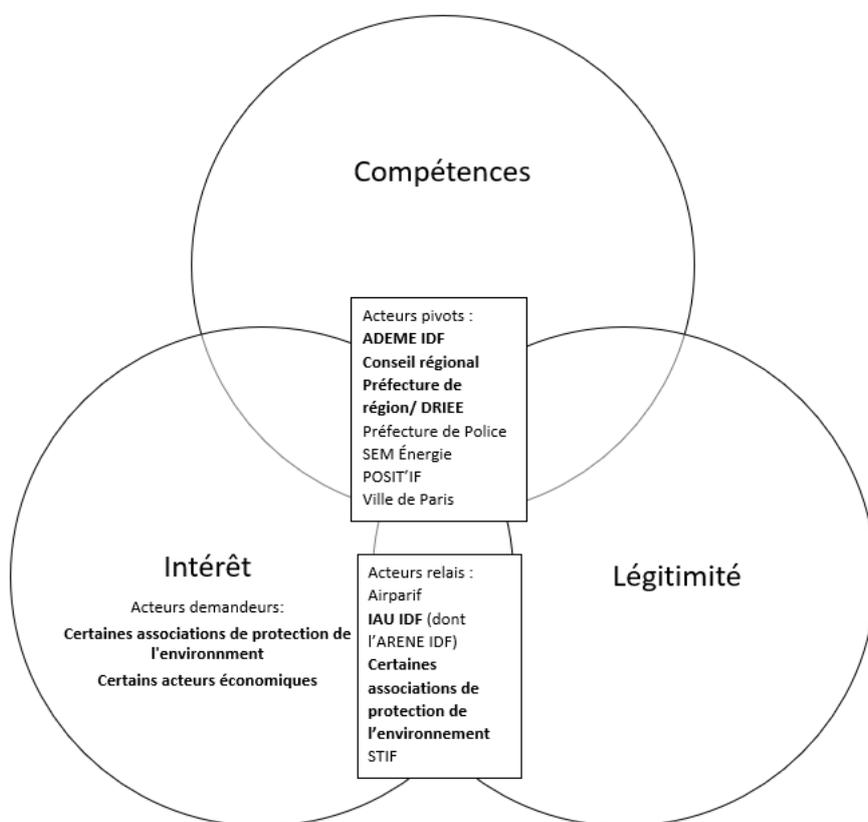
Tableau 2: Essai de classification des acteurs régionaux franciliens dans le domaine des politiques climat-énergie

Institution	Prérogatives / Compétences	Légitimité	Intérêt	Classification
ADEME IDF	Attribution de subventions	Légitimité par son statut d'établissement public de l'État par son expertise.	Avantage environnemental	« Acteur pivot »
IAU - ARENE IDF	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité par son expertise.	Avantage environnemental	« Acteur relais »
Associations de protection de l'environnement	Absence de pouvoir de contrainte juridique ou économique	Légitimité dépendant de chaque association, en fonction de leurs expertises, de représentativité et de leurs éventuels agréments.	Avantage environnemental et parfois politique (reconnaissance par les autres acteurs) ou économique (perception de subventions)	« Acteur demandeur » ou « acteur relais » selon les associations
Préfecture de la région IDF / DRIEE IDF	Co-élaboration SRCAE (avec la Région)	Légitimité juridique (en tant que représentant de l'État) et par l'expertise de la DRIEE.	Avantage environnemental et politique (défense de la position de l'État sur ces questions)	« Acteur pivot »
Conseil régional d'Île-de-France	Co-élaboration du SRCAE et ensemble de ses compétences en matière de climat et d'énergie. Attribution de subventions	Légitimité juridique (en tant que collectivité territoriale) et démocratique (assemblée délibérante élue)	Avantage environnemental et politique (rapports de force avec les autres collectivités, en particulier la ville de Paris)	« Acteur pivot »
SEM Energies POISIT'IF	Tiers-financement	Légitimité par son expertise reconnue	Avantage environnemental et économique (en tant qu'entreprise)	« Acteur pivot »
Ville de Paris	Pouvoir juridique dans la limite de son territoire (ex. : plan climat) Attribution de subventions.	Légitimité juridique (en tant que collectivité territoriale) et démocratique (assemblée délibérante élue)	Avantage environnemental et politique (rapports de force avec les autres collectivités)	« Acteur pivot », mais dans ses limites territoriales.

Le croisement de ces deux classifications conduit à proposer une cartographie inspirée du modèle de Mitchell *et al.*

Cette cartographie permet d'identifier aisément les acteurs qui occupent une place centrale, d'« acteur pivot », à la fois sur les questions de qualité de l'air et sur les questions climatiques et énergétiques⁴²⁴ : la direction régionale de l'ADEME, le préfet de région avec la DRIEE et le conseil régional d'Île-de-France.

Figure 3: Proposition de cartographie des acteurs régionaux franciliens dans le domaine climat-air-énergie



⁴²⁴ Ceux-ci sont mis en gras dans le graphique ci-dessous. Les « acteurs-pivot » n'étant pas mis en gras sont ceux qui occupent une place centrale dans un seul domaine (cas de la préfecture de police sur les questions de qualité de l'air et cas de la SEM Énergie POSIT'IF sur les questions climat-énergie) ou sur un territoire restreint ne correspondant pas à l'échelle régionale (cas de la ville de Paris).

Nonobstant les précautions à prendre pour analyser une telle classification, cet exercice a pour intérêt de donner une meilleure vision de la cartographie des acteurs franciliens intervenant sur les questions de qualité de l'air, d'une part, et sur les questions climat-énergie, d'autre part. Dans la perspective d'une approche intégrée « climat-air-énergie »⁴²⁵, cela permet d'identifier les acteurs qui ont une position centrale sur l'ensemble de ces thématiques à l'échelle de l'Île-de-France : la direction régionale de l'ADEME, le préfet de région avec la DRIEE et le conseil régional d'Île-de-France.

Le recours à cette grille d'analyse permet ainsi de faire ressortir la place centrale de l'État, mais qu'il « partage » avec l'ADEME d'une part et la Région Île-de-France d'autre part.

Comme cela a été avancé précédemment, il est probable que ces trois acteurs, que l'on peut qualifier d'« acteurs pivots » ou encore d'acteurs doublement centraux, possèdent les attributs nécessaires pour s'imposer dans la définition des politiques intégrées « climat-air-énergie » en Île-de-France.

Avant d'envisager l'étude d'une telle vision intégrée des politiques régionales « climat-air-énergie » dans la deuxième partie de la thèse, il nous reste à analyser les caractéristiques de l'Île-de-France, qui participent elles-aussi à la définition du style d'action publique en Île-de-France.

Section 2 : L'Île-de-France : une région de droit commun aux caractéristiques peu communes

L'Île-de-France, nous le montrerons, se caractérise par de nombreuses spécificités, d'ordres géographiques, démographiques, sociales, économiques, environnementales et politico-

⁴²⁵ Cf. partie II de la présente thèse.

administratives, qui en font une région au style particulier, occupant « une place à part parmi les régions françaises »⁴²⁶. Comme le fait remarquer le géographe Jean-Claude Boyer :

« Lorsqu'on dit « en région », expression qui a remplacé « en province », jugée péjorative, on exclut l'Île-de-France. Pourtant, ses institutions relèvent largement du droit commun ; mais la densité des hommes et des activités, ainsi que l'influence du pouvoir national engendrent des problématiques économiques, sociales et politiques spécifiques. »⁴²⁷

Dans sa thèse, Jean Thévenot va jusqu'à utiliser l'oxymore « insularité terrestre » pour parler de l'Île-de-France (prenant au passage le nom de la région au sens littéral), tant ses spécificités la différencient des autres régions métropolitaines⁴²⁸.

Nous nous attacherons tout d'abord à mettre en lumière les spécificités franciliennes qui relèvent des aspects juridiques, politiques et administratifs (1), avant de nous intéresser aux particularités de l'Île-de-France touchant à son environnement entendu au sens large : géographie, urbanisation, production énergétique, pollution de l'air, etc. (2). Ces caractéristiques ont pu influencer, et influent encore la manière dont les politiques en matière de climat, d'air et d'énergie se sont développées. C'est pour cela que l'ensemble de ces éléments sont des facteurs à prendre en compte pour expliquer le style de politiques environnementales en Île-de-France.

⁴²⁶ Philippe Subra, « Île-de-France », in Béatrice Giblin, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 126.

⁴²⁷ Jean-Claude Boyer, « Île-de-France », in Jean-Claude Boyer *et al.*, *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2009, p. 131.

⁴²⁸ Jean Thévenot, *La région et l'environnement*, thèse en droit public, université de Limoges, 1992.

1) *Les spécificités politico-administratives franciliennes : entre persistance de l'État et pouvoirs spécifiques de la Région*

Rappelons tout d'abord que, historiquement, le pouvoir central a longtemps exprimé des craintes à l'égard de Paris et de sa région, de peur d'y voir naître des révoltes, si ce n'est des révolutions⁴²⁹. Pour reprendre l'expression de Philippe Subra, l'Île-de-France est la région « de loin la plus peuplée, la plus puissante, la plus riche, la plus proche aussi du pouvoir central, et pour ces raisons depuis toujours la plus étroitement surveillée par ce même pouvoir central. »⁴³⁰ Cela s'est traduit historiquement par une présence accrue de l'État en Île-de-France : le district de la région parisienne créé en 1961 avait à sa tête un représentant du gouvernement⁴³¹, « bras armé » de l'État en Île-de-France⁴³² ; l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, créé 1960 et alors composé des hauts fonctionnaires sortis de Polytechnique et de l'École nationale d'administration⁴³³ ; la ville de Paris et ses arrondissements étaient également administrés par des représentants du gouvernement jusqu'en 1977, date des premières élections municipales à Paris⁴³⁴ ; la préfecture de Police y exerce encore des pouvoirs relevant des maires ailleurs en France⁴³⁵ ; le Syndicat des transports parisiens (ancêtre du STIF) puis le STIF ont

⁴²⁹ Jean-Claude Boyer, « Île-de-France », in Jean-Claude Boyer *et al.*, *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2009, p. 131-158.

⁴³⁰ Philippe Subra, « Île-de-France », in Béatrice Giblin, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 126.

⁴³¹ Il s'agissait alors de Paul Delouvrier, haut fonctionnaire ayant entre autres occupé le poste de délégué général au gouvernement en Île-de-France (1961-1969). À ce poste, il est à l'origine de la création de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (ancêtre de l'IAU IDF) et de l'élaboration de SDAURP (ancêtre du SDRIF). Il est souvent présenté comme le « père » des villes nouvelles.

⁴³² Annie Fourcault *et al.*, *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis éditions, 2007.

⁴³³ Bernard Valade, « Variations sur l'urbanisme d'État en région parisienne (1919-1969) », *L'Année sociologique*, 2008/1, vol. 58, p. 121-142.

⁴³⁴ Suite à la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris.

⁴³⁵ Article L.2512-13 et s. du CGCT

été dirigés par l'État jusqu'en 2004⁴³⁶, date à laquelle la Région Île-de-France en a pris la direction.

La présence en Île-de-France (surtout à Paris) des grandes institutions de la République, des ministères, d'agences nationales, etc. contribue également à cette présence, que l'on pourrait qualifier de « physique » de l'État en Île-de-France⁴³⁷.

Des auteurs ont par ailleurs souligné un paradoxe de l'Île-de-France, celui d'un poids économique très important mais d'un poids politique faible⁴³⁸. Sur cet aspect politique, en 2005, Philippe Subra se disait

« frappé par la modestie des personnalités politiques qui se sont investi jusqu'à présent dans l'institution régionale. Les hommes qui se sont succédé à la présidence du conseil régional depuis le début des années 1980 sont tous des « seconds couteaux » de la politique nationale, qu'il s'agisse de Pierre-Charles Krieg, député et maire du 4^{ème} arrondissement, de Michel Giraud, député-maire du Perreux, éphémère ministre d'Edouard Balladur, ou de Jean-Paul Huchon, député-maire de Conflans-Sainte-Honorine, ancien chef de cabinet de Michel Rocard. (...) Certes le phénomène n'est pas spécifique à l'Île-de-France. »⁴³⁹

Quelques années plus tard, ce constat sur l'Île-de-France peut être nuancé avec l'arrivée à la tête du conseil régional d'Île-de-France de Valérie Pécresse⁴⁴⁰, auparavant ministre de

⁴³⁶ Article 37 et s. de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴³⁷ Cet aspect est régulièrement souligné pour expliquer le rôle de l'État en Île-de-France ; voir par exemple : Christian Lefèvre, *Le système de gouvernance de l'Île-de-France : entre décentralisation et globalisation*, Caisse des dépôts et consignations, 2009.

⁴³⁸ Christian Lefèvre, *Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe. Berlin, Londres, Madrid, Rome. Quels enseignements pour l'Île-de-France ?*, IAU Île-de-France, Novembre 2014.

⁴³⁹ Philippe Subra, « Île-de-France », in Béatrice Giblin, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005, p. 205.

⁴⁴⁰ Un regard vers les autres Régions françaises permet de s'apercevoir que les élections régionales de fin 2015 ont vu accéder aux présidences de conseils régionaux quelques figures politiques d'importance : si l'on considère celles et ceux ayant occupé avant leur élection des fonctions ministérielles et parlementaires, peuvent être cités : Xavier Bertrand en Hauts-de-France, Carole Delga en Occitanie, Valérie Pécresse en Île-de-France, Jean-Yves Le Drian en Bretagne, Hervé Morin en Normandie et Laurent Wauquiez en Auvergne-Rhône-Alpes.

l'enseignement supérieur et de la recherche (2007-2011), porte-parole du gouvernement (2011-2012), ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (2011-2012) et député des Yvelines (2012-2016). Elle a de plus été élue face à une personnalité politique ayant également une certaine importance, Claude Bartolone, qui était alors président de l'Assemblée nationale⁴⁴¹.

Parmi les spécificités franciliennes, il en est une qui a perduré depuis plus d'un demi-siècle, tout en évoluant. Il s'agit de l'existence d'une planification régionale prescriptive en matière d'aménagement du territoire, dans laquelle l'État joue un rôle primordial⁴⁴². Les différents plans qui se sont succédé – Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) en 1960, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP) en 1965, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (SDAURIF) en 1976, Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en 1994 – relevaient entièrement de l'État.

L'article 40 de la loi du 4 février 1995⁴⁴³ transfère l'élaboration du SDRIF au conseil régional d'Île-de-France, sans pour autant en écarter l'État : celui-ci continue à être associé à l'élaboration du SDRIF et surtout ce dernier doit être approuvé par décret en Conseil d'État après avoir été adopté par le conseil régional⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ Claude Bartolone (PS) était alors président de l'Assemblée nationale (2012-2017) et, auparavant, il a été successivement : député de la Seine-Saint-Denis (1981-2017), maire du Pré-Saint-Gervais (1995-1998), ministre délégué à la Ville (1998-2002) et président du conseil général de Seine-Saint-Denis (2008-2012).

⁴⁴² L'histoire de l'aménagement de l'Île-de-France a fait l'objet d'une abondante littérature. Pourront être consultés, entre autres : Jean-Michel Mestre, « 50 ans de planification régionale », *Urbanisme* Hors-Série n°49, Automne 2014, p. 37 ; Florence Bourillon et Annie Fourcault (dir.), *Agrandir Paris. 1860-1970*, Publications de la Sorbonne – Comité d'Histoire de la Ville de Paris, 2012 ; Bernard Valade, « Variations sur l'urbanisme d'État en région parisienne (1919-1969) », *L'Année sociologique*, 2008/1, vol. 58, p. 121-142.

⁴⁴³ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁴⁴⁴ Article L.123-5 et s. du Code de l'urbanisme.

L'approbation du SDRIF par décret en Conseil d'État n'est pas sans poser de problème. En 2004, la procédure d'élaboration du SDRIF⁴⁴⁵ fut ouverte par décret du 31 août 2004. Cette procédure d'élaboration par le conseil régional d'Île-de-France fut ponctuée d'ateliers territoriaux et thématiques, de conférences des élus, de questionnaires auprès de citoyens et d'une enquête publique, avant son approbation par le conseil régional le 25 septembre 2008. C'est alors qu'a lieu ce qui a pu être qualifié de « bras de fer entre l'État et la région Île-de-France »⁴⁴⁶ voire de « champ de bataille entre l'État et la région Île-de-France »⁴⁴⁷ : le gouvernement refuse de transmettre le SDRIF au Conseil d'État pour avis. Ce refus est justifié officiellement par un manque d'ambition du document, mais s'explique aussi par des raisons politiques : le président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy, propose sa propre vision du développement de l'Île-de-France, ce qui s'est traduit par la nomination d'un secrétaire d'État chargé « du développement de la région-capitale » en 2008, par plusieurs discours sur l'aménagement de l'Île-de-France et le Grand Paris⁴⁴⁸ puis par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris⁴⁴⁹. C'est à ce moment-là seulement, en juin 2010, que le gouvernement transmet le SDRIF au Conseil d'État pour que celui-ci se prononce dessus. Cependant, du fait justement du vote de la loi sur le Grand Paris (et d'autres lois, notamment Grenelle 1 et 2), le cadre législatif a changé, conduisant le Conseil d'État à émettre un avis défavorable⁴⁵⁰ sur le SDRIF adopté en 2008. La procédure de révision du SDRIF a été réengagée en 2011. Adopté

⁴⁴⁵ Une présentation de cette procédure a été faite par Jeanne Chauvel dans sa thèse : Jeanne Chauvel, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, thèse en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2015 (voir en particulier les pages 118-120).

⁴⁴⁶ Céline Chabot, « Les effets du Grand Paris sur la planification stratégique des transports urbains » in Etienne Fatôme *et al.*, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 29. Se reporter à ce chapitre d'ouvrage pour une présentation détaillée des aspects juridiques de l'élaboration du SDRIF entre 2004 et 2013.

⁴⁴⁷ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, p. 299.

⁴⁴⁸ Voir notamment son discours du 26 juin 2017 à Roissy.

⁴⁴⁹ Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁴⁵⁰ Conseil d'État, 2 novembre 2010, avis.

le 25 octobre 2012, le SDRIF fut cette fois-ci transmis au Conseil d'État plus promptement et reçut un avis positif, permettant son approbation fin 2013⁴⁵¹.

La procédure ainsi décrite montre bien que l'on est en présence d'une décentralisation qui peut être qualifiée d'« incomplète »⁴⁵², d'« inachevée »⁴⁵³ ou encore de « partielle et étroitement encadrée »⁴⁵⁴.

Enfin, il existe en Île-de-France, comme dans toutes les régions françaises, un Contrat de plan État-Région (CPER). Par ce contrat, l'État et la Région s'engagent sur le financement pluriannuel de projets portés en commun. C'est en cela que les CPER sont décrits comme étant la consécration de la pratique des financements croisés⁴⁵⁵. Chaque « génération » de CPER est axée autour de thématiques présentées comme prioritaires par l'État⁴⁵⁶.

Le CPER de l'Île-de-France se distingue des CPER des autres régions par la répartition des fonds apportés respectivement par l'État et la Région. Il apparaît que la Région Île-de-France apporte une forte contribution dans le cadre de ce document et donc y occupe une place importante par rapport à l'État. Ainsi, comme l'a souligné Jean-Claude Boyer⁴⁵⁷, dans le CPER

⁴⁵¹ Décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région Île-de-France.

⁴⁵² Rozen Noguellou, « Le SDRIF », *Droit administratif* n°8, août 2011, alerte 54.

⁴⁵³ Vincent Fouchier, « Le SDRIF, illustration d'une décentralisation inachevée ? », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p. 41.

⁴⁵⁴ Jean-Pierre Le Breton, « Loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets de collectivités territoriales d'Île-de-France. Le droit de l'urbanisme à l'épreuve des circonstances », *Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme*, 2012/2, p. 91.

⁴⁵⁵ Armand Fremont, « La région française comme espace d'action publique », *Quaderni*, n°59, hiver 2005-2006, p. 53-64.

⁴⁵⁶ Les CPER actuels, c'est-à-dire pour la période 2015-2020, s'articulent autour de thématiques communes à l'ensemble des CPER : mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; numérique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur ; territoires. L'ensemble des CPER représentent un engagement financier de la part de l'État et des Régions pour un montant total de 27,7 milliards d'euros, dont 5,6 milliards pour le volet « transition écologique et énergétique ». En Île-de-France, le CPER 2015-2020 représente un engagement financier de 7,3 milliards (2,9 milliards engagés par l'État et 4,4 milliards engagés par la Région Île-de-France), dont une relativement faible part, 323 millions d'euros, pour le volet « transition écologique et énergétique » (166 millions engagés par l'État et 157 millions par la Région).

⁴⁵⁷ Jean-Claude Boyer, « Île-de-France », in Jean-Claude Boyer *et al.*, *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, 2^{ème} éd., 2009, p. 131-158.

d'Île-de-France 2007-2013 la Région contribue à hauteur de 60 % (et l'État pour le reste) des 5,5 milliards d'euros qui y sont inscrits⁴⁵⁸. Si l'on actualise ce constat pour le CPER actuel, c'est-à-dire celui 2015-2020, on aboutit à la même répartition relative : la Région Île-de-France contribue également à hauteur de 60 % des 7,3 milliards qui y sont engagés⁴⁵⁹. Dans tous les autres CPER, les Régions apportent une contribution moins importante (quantitativement et relativement parlant) : dans la majorité des CPER, les contributions des Régions sont supérieures, de peu⁴⁶⁰, à celles de l'État et il arrive même que les contributions régionales soit inférieures à celles de l'État, comme par exemple en Pays-de-la-Loire⁴⁶¹. L'importance des moyens financiers de la Région Île-de-France comparée aux autres Régions françaises⁴⁶² pourrait expliquer cette place assez significative qu'elle occupe vis-à-vis de l'État dans le cadre de son CPER.

Ces particularités institutionnelles (existence d'une autorité organisatrice des transports à l'échelle régionale Île-de-France Mobilités, anciennement STIF, ou encore l'élaboration d'un document prescriptif, le SDRIF) dotent la Région Île-de-France d'un « avantage institutionnel comparatif », pour reprendre l'expression de Romain Pasquier⁴⁶³. Dans le même sens, d'autres

⁴⁵⁸ Soit un engagement de la Région Île-de-France à hauteur de 3,4 milliards d'euros et un engagement de l'État d'un peu plus de 2 milliards d'euros.

⁴⁵⁹ Soit un engagement de la Région Île-de-France à hauteur de 4,4 milliards d'euros et un engagement de l'État de 2,9 milliards d'euros.

⁴⁶⁰ C'est par exemple le cas du CPER de Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans lequel la Région apporte 50,5 % des 1,8 milliard d'euros qui y sont inscrits ; du CPER d'Auvergne-Rhône-Alpes, où la Région apporte 52 % sur 1,9 milliard ; du CPER d'Occitanie, où la Région apporte 55 % des 2,7 milliards d'euros ; du CPER de Bretagne, dans lequel la Région apporte 50,2 % des 1,2 milliards qui y sont inscrits.

⁴⁶¹ Dans le CPER des Pays-de-la-Loire, la Région s'engage à apporter 46,7 % des 907 millions d'euros qui y sont inscrits.

⁴⁶² Pour mémoire, le budget de la Région Île-de-France ces dernières années se situe entre 4,5 et 5 milliards d'euros selon les années, tandis que les autres Régions françaises ont des budgets ne dépassant jamais les 2,8 milliards d'euros, y compris après la fusion des régions. Le budget moyen des Régions françaises après leur fusion est estimé à 2,2 milliards d'euros par l'Association des Régions de France (ARF, *Les chiffres clés de Régions*, septembre 2016).

⁴⁶³ Romain Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée* 2016/3, vol. 23, p. 327-353.

auteurs considèrent que la région Île-de-France cumule les signes en faveur d'un « bon » gouvernement régional, grâce à un périmètre géographique correspondant à peu près à l'aire d'influence de la métropole parisienne, ou encore grâce à l'existence d'instruments tels que le STIF et le SDRIF, adaptés aux enjeux régionaux de transports et d'aménagement⁴⁶⁴. Le SDRIF par exemple, du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux, peut constituer un moyen pour la Région Île-de-France d'affirmer sa compétence sur les questions d'aménagement de son territoire⁴⁶⁵.

On peut néanmoins considérer que cet « avantage institutionnel comparatif » est moins marqué depuis que les autres régions disposent également d'un document de planification prescriptif, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont il sera plus amplement question ultérieurement⁴⁶⁶. Mais il faut noter que ce sont les pouvoirs des autres Régions qui se sont accrus et non pas ceux de la Région Île-de-France qui ont diminué.

L'Île-de-France se distingue par ailleurs par des caractéristiques d'ordre démographique, économique et environnemental.

2) *Les spécificités franciliennes touchant à son environnement : des marges de manœuvres limitées sur les questions de climat, d'air et d'énergie ?*

Il est nécessaire de rappeler au préalable quelques données démographiques, géographiques et économiques concernant l'Île-de-France.

⁴⁶⁴ Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « Faut-il un gouvernement à l'Île-de-France ? », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p. 98.

⁴⁶⁵ Voir en ce sens : Sandrine Barreiro, « Le SDRIF : du juste usage « du droit dur » et « du droit souple » », in Etienne Fatôme *et al.*, *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH, n°29, 2015, p. 19-24.

⁴⁶⁶ Cf. chapitre 3, section 3 de la thèse.

Cette région comptait 12,1 millions d'habitants en 2016, pour une superficie de 12 011 kilomètres carrés, soit une densité de plus de 1 000 habitants au kilomètre carré⁴⁶⁷. La population totale francilienne est en constante augmentation, mais cela concerne avant tout les départements de grande couronne⁴⁶⁸, tandis que Paris perd des habitants⁴⁶⁹. Ce fort dynamisme démographique de la grande couronne francilienne pose des enjeux de lutte contre l'étalement urbain et contre l'artificialisation des sols. Il s'agit d'ailleurs là d'un défi jugé essentiel par plusieurs institutions comme la Chambre d'agriculture d'Île-de-France⁴⁷⁰, dans une région où 27 % du territoire est déjà urbanisé (le reste est constitué de terres agricoles et d'espaces naturels, sur respectivement 49 % et 24 % du territoire francilien)⁴⁷¹.

Sur le plan économique, le PIB francilien était estimé en 2013 à 642 milliards d'euros. L'Île-de-France concentre ainsi un peu plus de 18 % de la population française et 30 % du PIB français, sur une superficie représentant à peine 2 % du territoire français.

Il résulte de l'importance de la population et de l'activité économique sur un petit territoire une empreinte écologique (au sens de la superficie permettant la production des ressources consommées par les franciliens et permettant le traitement de leurs rejets) de l'Île-de-France bien supérieure à sa biocapacité (c'est-à-dire la capacité à générer des ressources renouvelables et à absorber les déchets produits par la consommation de la population de ce territoire)⁴⁷².

⁴⁶⁷ Ce chiffre cache de très grandes disparités de densité de population entre Paris (plus de 21 000 hab./km²) et les départements de la grande couronne (moins de 500 hab./km²).

⁴⁶⁸ Selon les chiffres de l'Insee, entre 1968 et 2014 tous les départements de grande couronnes (Essonne, Seine-et-Marne) Val-d'Oise et Yvelines) ont vu leur population augmenter de manière significative (en Seine-et-Marne la population a plus que doublée en moins d'un demi-siècle, passant de 604 340 habitants en 1968 à 1 390 121 habitants en 2014).

⁴⁶⁹ Toujours selon les chiffres de l'Insee, la population parisienne est passée de 2,58 millions d'habitants en 1968 à 2,2 millions en 2014.

⁴⁷⁰ La Chambre d'agriculture d'Île-de-France donne le chiffre de 2 000 hectares de terres agricoles urbanisées chaque année et de 100 000 hectares de terres agricoles urbanisées depuis 50 ans ; cf. <http://www.ile-de-france.chambagri.fr/notre-agriculture-ile-de-france-chiffres-cles> (consulté le 11 décembre 2017)

⁴⁷¹ Chiffres donnés par le Conseil régional d'Île-de-France pour 2010 ; cf. l'infographie : <https://www.iledefrance.fr/territoire/agriculture-espaces-ruraux> (consulté le 11 décembre 2017)

⁴⁷² Sur l'empreinte écologique de l'Île-de-France : Johann Audrain *et al.*, « Écologie territoriale et indicateurs pour un développement de la métropole parisienne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/3 août, p. 523-

Autrement dit, la superficie théoriquement nécessaire pour répondre aux besoins de la population francilienne est bien supérieure à la superficie réelle de l'Île-de-France.

En résumé, l'Île-de-France est la région métropolitaine française la plus petite (*a fortiori* depuis les fusions des régions opérées suite à la loi du 16 janvier 2015), la plus peuplée, la plus dense et la plus riche⁴⁷³.

Les caractéristiques géographiques, démographiques et économiques précitées peuvent poser des difficultés en matière d'aménagement du territoire, avec de forts enjeux liés à l'urbanisation, d'infrastructures de transports, ou encore d'approvisionnement énergétique.

Sur la question de la pollution de l'air, on est tenté de se focaliser avant tout sur les épisodes de pollution (ou « pics de pollution » pour reprendre une expression largement répandue et explicite). Ces épisodes de pollution ont un fort retentissement dans la presse régionale ou nationale⁴⁷⁴, ce qui peut s'expliquer par leur caractère visible (les images d'une « chappe » de pollution stagnant au-dessus de Paris sont largement reprises dans la presse), mais aussi par les procédures d'information du public organisées lors de ces événements⁴⁷⁵. Cependant, comme

559. Selon ces auteurs, l'empreinte écologique d'un francilien était en 2010 de 5,17 hectares globaux par an, alors que dans le même temps la biocapacité du territoire francilien était de 0,47 hectare global par habitant.

⁴⁷³ Entendu au sens de production de richesses à l'échelle régionale, car il ne faut pas occulter les très grandes inégalités sociales qui existent en Île-de-France. Pour une étude détaillée et récente sur les inégalités en Île-de-France, voir le rapport : Secours Catholique-Caritas France, *La fracture territoriale. Analyse croisée des inégalités en Île-de-France*, février 2016. Il a d'ailleurs été démontré que ces inégalités sociales vont de pair avec des inégalités environnementales (accès ou non à des espaces verts, exposition plus ou moins forte à des nuisances et pollutions) dans le cas de l'Île-de-France : Sandrine Gueymard, *Inégalités environnementales en région Île-de-France : répartition socio-spatiale des ressources, des handicaps et satisfaction environnementale des habitants*, thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est, 2009.

⁴⁷⁴ Si l'on prend l'exemple de l'épisode de pollution qui a touché l'Île-de-France en décembre 2016, on constate que les principaux médias de presse écrite et télévisée ont consacré un article ou un reportage sur ce sujet (pour ne citer que les principaux quotidiens nationaux voir : http://www.liberation.fr/france/2016/12/06/cinq-questions-sur-le-pic-de-pollution-en-ile-de-france_1533383 ; http://www.lemonde.fr/pollution/article/2016/12/29/la-pollution-aux-particules-s-intensifie-en-ile-de-france_5055363_1652666.html ; <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/12/28/01016-20161228ARTFIG00229-pic-de-pollution-jeudi-le-stationnement-residentiel-sera-gratuit-a-paris.php> [consultés le 16 janvier 2018])

⁴⁷⁵ En cas d'épisode de pollution, il existe une obligation d'information du public (article L. 221-6 du Code de l'environnement). Cela se traduit en Île-de-France par l'obligation pour le Préfet de région et Airparif de diffuser certaines informations (polluant concerné, valeur du seuil dépassé, aire géographique concernée, prévisions d'évolution de la pollution, recommandations sanitaires et comportementales, rappels des effets sur la santé) auprès d'au moins deux journaux quotidiens et deux antennes de radio ou de télévision (cf. arrêté interpréfectoral relatif

le souligne Airparif⁴⁷⁶, il est délicat d'identifier des « tendances » en ce qui concerne le nombre d'épisodes de pollution, du fait de l'influence des conditions météorologiques (les vents favorisent plus ou moins la dispersion des polluants dans l'air, la température a un impact sur le recours au mode de chauffage entraînant des émissions supplémentaires, etc.). Par conséquent, nous ne nous tenterons pas de faire émerger une tendance générale des épisodes de pollution sur plusieurs années et encore moins de comparer d'une année à l'autre. Il convient seulement de savoir que tous polluants confondus (PM₁₀, O₃, NO₂ et SO₂)⁴⁷⁷ l'Île-de-France a connu cent soixante-quinze journées de déclenchement de procédure d'information et d'alerte entre 2006 et 2016⁴⁷⁸.

Bien que très médiatisés, ces épisodes de pollution ne constituent pas le seul problème : se pose en effet la question de la pollution chronique, quotidienne. En Île-de-France, ce sont les pollutions aux particules (PM₁₀ et PM_{2,5}) et au dioxyde d'azote (NO₂) qui sont le plus préoccupantes, avec de forts dépassements des normes réglementaires. Le tableau ci-dessous, issu du dernier rapport d'Airparif, illustre cette situation au regard des différentes normes réglementaires (valeur limite, valeur cible, objectif de qualité) propre à chaque polluant⁴⁷⁹.

aux procédures d'information-recommandation et d'alerte du public en cas d'épisode de pollution en région d'Île-de-France, 19 décembre 2016). Une telle procédure vise à ce que ces informations soient reprises dans les médias.

⁴⁷⁶ Airparif, *Surveillance & information sur la qualité de l'air en Île-de-France. Bilan année 2016*, Juin 2017, p. 81.

⁴⁷⁷ PM₁₀ et PM_{2,5} : particules en suspension dans l'air inférieures respectivement à 10 et à 2,5 micromètres ; NO₂ : dioxyde d'azote ; NO_x : oxyde d'azote ; O₃ : ozone ; CO : monoxyde de carbone ; SO₂ : dioxyde de soufre.

⁴⁷⁸ Airparif, *Surveillance & information sur la qualité de l'air en Île-de-France. Bilan année 2016*, Juin 2017, p. 80.

⁴⁷⁹ Airparif a synthétisé l'ensemble de ces seuils dans des tableaux consultables sur son site internet : voir <http://www.airparif.asso.fr/reglementation/normes-francaises> et <http://www.airparif.asso.fr/reglementation/normes-europeennes> (consultés le 16 janvier 2018)

Figure 4: État de la pollution de l'air en Île-de-France en 2016

Polluants	Valeur limite	Valeur cible	Objectif de qualité
PM ₁₀	Dépassée		Dépassé
PM _{2,5}	Respectée	Dépassée	Dépassé
NO ₂	Dépassée		Dépassé
NO _x (végétation)	Respectée		
O ₃		Respectée	Dépassé
Benzène	Respectée		Dépassé
CO	Respectée		
SO ₂	Respectée		Respecté
Benzo(a) pyrène		Respectée	
Plomb	Respectée		Respecté
Arsenic		Respectée	
Cadmium		Respectée	
Nickel		Respectée	

Figure 1 : situation des différents polluants réglementés par rapport aux normes de qualité de l'air en Île-de-France en 2016

Source : Airparif, *Surveillance & information sur la qualité de l'air en Île-de-France. Bilan année 2016*, Juin 2017, p. 10.

Comme le résume Airparif, il s'agit là d'une « situation en amélioration, mais pas encore satisfaisante »⁴⁸⁰ : en amélioration, car des baisses de pollution aux particules, au dioxyde d'azote et au benzène ont été observées, mais pas encore satisfaisante du fait des dépassements susmentionnés.

Précisons que la problématique de la pollution de l'air concerne l'Île-de-France dans son ensemble, et pas seulement le cœur de l'agglomération parisienne. Le caractère volatil des polluants de l'air peut expliquer cette situation. Par ailleurs, chaque zone de l'Île-de-France est impactée de manière plus ou moins importante par des polluants différents selon ses caractéristiques : les données d'Airparif font bien ressortir que le centre de l'agglomération

⁴⁸⁰ Airparif, *Surveillance & information sur la qualité de l'air en Île-de-France. Bilan année 2016*, Juin 2017, p. 7.

parisienne est plus touché par la pollution aux particules et au dioxyde d'azote, tandis que les zones périurbaines et rurales d'Île-de-France sont plus touchées par la pollution à l'ozone.

Si les questions énergétiques sont moins visibles et médiatisées que celles relatives à la pollution de l'air, elles n'en posent pas moins de défis. Dans un territoire très peuplé, très actif économiquement et très urbanisé comme l'Île-de-France, les enjeux énergétiques sont multiples, en termes d'approvisionnement, de productions, de maîtrise de la consommation...

L'état des lieux introduisant le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) de l'Île-de-France nous apprend que la consommation énergétique finale en Île-de-France en 2005 était de 240 000 gigawatt-heure (GW-h), soit 13 % de la consommation finale énergétique française⁴⁸¹. Cette consommation a diminué depuis (210 000 GW-h en 2009). Rapportée au nombre d'habitants, la consommation francilienne est inférieure à la moyenne nationale (32 mégawatt-heures [MW-h] par an et par habitant en moyenne en France, 25 MW-h par an en par habitant en Île-de-France). De même, rapporté au PIB, la consommation énergétique francilienne est la plus faible de l'ensemble des régions françaises. Plusieurs caractéristiques de l'Île-de-France expliquent cela : l'importance du secteur tertiaire (moins consommateur d'énergie que le secteur industriel), la consommations énergétique des particuliers réduites du fait de la plus petite superficie des logements induisant moins de chauffage, le recours plus faible aux véhicules individuels au profit des transports en commun du fait de la densité d'urbanisation.

L'ensemble de ces éléments pourraient amener à conclure à l'exemplarité énergétique de l'Île-de-France et à l'absence d'enjeux sur ces questions dans cette région. Mais ce serait ignorer une donnée essentielle : l'origine de l'énergie consommée en Île-de-France. Tout d'abord, l'Île-de-France se caractérise par une très grande dépendance énergétique : une part très minoritaire (estimée à environ 10 %⁴⁸²) de la consommation énergétique finale francilienne est produite en

⁴⁸¹ Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont issus du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de l'Île-de-France, 2012, p. 31 et s. Il est à noter que ces chiffres excluent le secteur aérien, avec lequel le bilan énergétique de l'Île-de-France augmenterait d'environ 27 %.

⁴⁸² En 2009, la production énergétique en Île-de-France s'élevait à 23 000 GW-h (cela inclut la production de chaleur, la production d'électricité et un peu d'extractions pétrolières) ; cf. Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de l'Île-de-France, 2012, p. 35.

Île-de-France. Il en est de même pour l'électricité : 90 % de l'électricité consommée en Île-de-France n'y est pas produite. Par ailleurs, l'énergie consommée en Île-de-France se révèle très majoritairement d'origine fossile, alors que les énergies renouvelables (principalement de la production de chaleur, à base de géothermie et d'incinération des ordures ménagères) ne représentent qu'une infime part de l'énergie consommée : environ 5 % en 2009.

Les caractéristiques de l'Île-de-France ont fait obstacle à l'implantation d'installations de production d'électricité, que ce soit les installations nucléaires, pour des raisons de sécurité liées à la forte densité humaine de la région, ou hydrauliques, pour des raisons hydrographiques. La forte densité et l'urbanisation de l'Île-de-France a d'autres impacts sur le secteur énergétique francilien : cela a considérablement freiné le développement de l'éolien. Dans une région aussi urbanisée que l'Île-de-France, les règles d'implantation des parcs éoliens (éloignement d'au moins 500 mètres des habitations⁴⁸³ et des monuments classés⁴⁸⁴, éloignement par rapport aux installations militaires et de navigations aériennes⁴⁸⁵) réduisent automatiquement les zones favorables existantes. Comme l'exprimait un militant associatif francilien spécialiste des questions d'énergie et ayant fait carrière dans le secteur des énergies renouvelables : « *Il y a quand même des règles d'éloignement des habitations, donc c'est un peu difficile. Etre à au moins 500 mètres de toute habitation ce n'est pas facile...* »⁴⁸⁶. La responsable du SRCAE au sein du conseil régional d'Île-de-France⁴⁸⁷ se souvient des discussions concernant le schéma régional éolien, au début des années 2010, comme étant des moments de fortes contestations – contestations qui existent par ailleurs en France et à l'étranger⁴⁸⁸ –, alors qu'il s'agissait à l'époque d'identifier des zones favorables à l'éolien et non pas de projets concrets de parcs

⁴⁸³ Article L. 515-44 alinéa 5 du Code de l'environnement.

⁴⁸⁴ Article L. 621-30 du Code du patrimoine.

⁴⁸⁵ Article L. 515-45 du Code de l'environnement.

⁴⁸⁶ Entretien, chargé de mission Énergies à FNE IDF, 1^{er} juin 2017.

⁴⁸⁷ Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

⁴⁸⁸ Sur la question de l'éolien et de ses contestations dans différents pays européens, voir : François Bafoil (dir.), *L'énergie éolienne en Europe. Conflits, démocratie, acceptabilité sociale*, Presses de Sciences Po, 2016.

éoliens. La contestation venait en partie du secteur agricole, ce qui peut s'expliquer en termes de conflits d'usage des terres agricoles franciliennes⁴⁸⁹, déjà soumises à une forte pression de l'urbanisation. Au final, ces contraintes ont ralenti le développement de l'éolien en Île-de-France : il n'y a actuellement, selon les informations de la DRIEE⁴⁹⁰, que deux parcs éoliens en activité dans cette région (un parc de trois éoliennes dans le sud de l'Essonne et un autre de huit éoliennes dans le sud de la Seine-et-Marne⁴⁹¹ : l'implantation de ces parcs éoliens aux franges les plus éloignées de l'Île-de-France n'est pas hasard : il s'agit là de zones relativement peu denses et peu urbanisées pour l'Île-de-France. Cela représente moins de 5 % du potentiel éolien francilien identifié dans le SRCAE, qui prévoyait 100 à 180 éoliennes à horizon 2020⁴⁹². En reconnaissant cet important retard dans le développement de l'éolien en Île-de-France, la responsable de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France concluait que deux attitudes opposées, que l'on pourrait qualifier de fataliste et de volontariste, peuvent être adoptées : « *l'idée, est-ce de dire que ça [l'éolien] ne peut pas se faire en Île-de-France et puis c'est tout on va trouver autre chose, ou alors de dire qu'on doit y aller et bouger tout le monde ?* »⁴⁹³.

Cette dépendance énergétique et la faible part d'énergies renouvelables pose le problème des émissions de gaz à effet de serre. Ces dernières peuvent être calculées de plusieurs manières, selon la méthodologie de calcul choisie (en prenant les seules émissions directes ou en incluant les émissions indirectes, en prenant en compte tel ou tel gaz à effet de serre, en excluant ou non certains secteurs d'activité, etc.) C'est ainsi qu'au sein du SRCAE de l'Île-de-France, plusieurs

⁴⁸⁹ Ségolène Darly, « La reterritorialisation de l'agriculture, effet collatéral des conflits d'usage. Le cas francilien », *Economie rurale*, 332, novembre-décembre 2012, p. 31-46.

⁴⁹⁰ <http://www.driee.Île-de-France.developpement-durable.gouv.fr/situation-de-l-eolien-en-Île-de-France-a2482.html> (consulté le 15 novembre 2017)

⁴⁹¹ L'un d'eux injecte l'électricité qu'il produit sur un transformateur en région Centre, ce qui peut poser des problèmes de double comptabilisation, comme nous l'a expliqué la chargé de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France : « (...) *il se trouve qu'en Île-de-France un parc injecte sur transformateur dans la région Centre. On nous a mis en garde sur le fait qu'en fait ces kilowattheures n'étaient pas comptés chez Enedis chez nous.* »

⁴⁹² Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de l'Île-de-France, 2012, p. 220.

⁴⁹³ Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

chiffres pour la même année (2005) sont cités⁴⁹⁴ : 50 millions de tonnes équivalent CO₂ par an (téqCO₂/an) si l'on prend en compte les seules émissions directes sur le territoire francilien à l'exclusion du secteur aérien ; 79 millions de téqCO₂/an avec la méthode du Bilan Carbone ®, qui implique de prendre aussi en compte un bilan des flux entrants et sortants de production liée à l'économie francilienne et les émissions aériennes des seuls franciliens ; et enfin, 122,7 millions de téqCO₂/an si l'on considère l'ensemble des émissions précédentes et les émissions des visiteurs, aspect important dans une région aussi touristique que l'Île-de-France. En réalité, seule la première de ces données (à savoir 50 millions de téqCO₂/an) constitue la base de travail dans le SRCAE de l'Île-de-France, car il correspond au périmètre prévu réglementairement, par l'article R. 229-52 du Code de l'environnement, pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre.

En 2005 par rapport à 1990 – année de référence pour l'objectif « facteur 4 » de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 – les émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France sont restées stables, légèrement en dessous des 50 millions de téqCO₂/an. Depuis cette date, elles ont diminué : les émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France sont estimées en 2012 à 40,6 millions de téqCO₂/an⁴⁹⁵. Sachant que l'Île-de-France a dans le même temps vu sa population augmenter (plus de 1,4 million d'habitants en plus entre 1990 et 2015), cela signifie que les émissions de gaz à effet de serre par habitant ont sensiblement diminué. Malgré cela, il faut garder en mémoire que, pour atteindre l'objectif « facteur 4 » précité, les émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France devront s'établir autour des 12,5 millions de téqCO₂/an.

Ce panorama des problèmes climat-air-énergie en Île-de-France montre bien que de nombreux objectifs fixés (sur la qualité de l'air, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou encore la part d'énergies renouvelables dans l'énergie consommée) sont encore loin d'être atteints. De manière paradoxale, l'Île-de-France présente des caractéristiques – forte urbanisation, densité de population – qui représentent à la fois des atouts et des contraintes pour faire face aux défis environnementaux.

⁴⁹⁴ Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de l'Île-de-France, 2012, p. 53.

⁴⁹⁵ Chiffre du Réseau d'observation statistique de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France (ROSE) pour 2012, consultable sur la base de données Energif : <http://sigr.iau-idf.fr/webapps/cartes/rose/?op=t> (consulté le 18 janvier 2018).

Conclusion du chapitre 2

À première vue, rendre compte de la multiplicité et la diversité des acteurs franciliens intervenant sur les questions de climat, d'air et d'énergie peut sembler difficile. Entre les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs EPCI, la myriade d'organismes gravitant autour des acteurs publics, les associations, les syndicats d'énergie et les acteurs économiques, le sentiment d'un système d'acteur complexe est évident.

Pour autant, l'analyse fine de leurs compétences, des ressources dont ils disposent et des relations qui les unissent permet d'identifier les principaux acteurs, ceux les plus importants dans la définition des politiques climat-air-énergie franciliennes. Cela a été permis par l'articulation d'une approche juridique s'attachant aux compétences des acteurs et d'une approche sociologique portant d'avantage sur les relations entre ces acteurs et sur leur légitimité et intérêts. L'étude des relations entre acteurs implique une analyse détaillée des compétences dont chacun dispose.

Nous avons identifié trois acteurs jouant un rôle central sur ces politiques en Île-de-France : le préfet de région, le conseil régional et la direction régionale de l'ADEME.

La présence de trois acteurs au centre du jeu appelle une première remarque : il n'existe pas de « monopole » d'un acteur sur les sujets du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France.

Le seconde remarque porte sur le caractère évolutif de cette configuration. Le positionnement des acteurs n'est pas figé et évolue en fonction de l'évolution de leurs compétences, de leur légitimité et de leur intérêt porté à telle ou telle problème public. Notre cas d'étude en est l'illustration parfaite : avant les lois Grenelle, on n'aurait certainement pas placé la Région comme acteur central sur les questions climat-air-énergie, faute de compétences importantes de cette collectivité en la matière. L'attribution aux Régions d'un ensemble de compétences (pouvoir de co-élaboration du SRCAE, possibilité d'investir dans le développement d'énergies renouvelables, attribution du rôle de chef de file en matière climat-air-énergie, etc.) a ensuite rendu possible l'émergence de la Région comme acteur s'affirmant central dans les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air.

La configuration d'acteurs observée dans ce chapitre s'inscrit en plus dans un contexte spécifique, celui de l'Île-de-France, que nous nous sommes attachés à éclairer. Parmi ces spécificités, on peut citer l'importance historique de l'État dans le développement et l'aménagement de l'Île-de-France, mais également des caractéristiques environnementales. L'Île-de-France est caractérisée par une forte urbanisation, un important poids démographique, une faible superficie de son territoire, etc. La conjugaison de ces caractéristiques exacerbe les problématiques relatives au climat, à l'air et à l'énergie en Île-de-France : épisodes récurrent de pollution de l'air, fortes émissions de gaz à effet de serre, vulnérabilité aux canicules, très forte dépendance énergétique. L'importance de ces problèmes environnementaux peuvent d'ailleurs être l'un des explications du rôle émergent et grandissant de la Région Île-de-France, en tant qu'échelon « pertinent », sur les sujets climat-air-énergie.

Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie, il apparaît distinctement que l'échelon régional en général, et la Région Île-de-France en particulier, a acquis une place de plus en plus importante dans le domaine des politiques du climat, de l'énergie et de la qualité de l'air. Nous avons retracé les évolutions ayant eu lieu au niveau international et national qui ont permis ce qui est parfois qualifié de « montée en puissance des Régions ».

Au-delà d'une « montée en puissance », ce processus peut être qualifié de « gain de centralité de la Région » – expression que nous utilisons pour faire écho à celle de « perte de centralité de l'État » de Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran⁴⁹⁶.

C'est ainsi qu'à son échelle, la Région Île-de-France occupe maintenant une position centrale sur les questions de climat, d'air et d'énergie. Il s'agit pour l'instant d'une centralité émergente et encore « timide », puisqu'elle est partagée avec plusieurs acteurs, que sont le préfet de région et la direction régionale de l'ADEME. Notre propos n'est donc pas de dire qu'il y aurait une hégémonie, ni un monopole, de la Région Île-de-France en matière de politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. Comme nous l'avons mis en avant, ces politiques sont caractérisées par une multiplicité des acteurs aux statuts très variés (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, associations de surveillance de qualité de l'air, société d'économie mixte, associations de protection de l'environnement, etc.) et aux nombreuses coopérations. Il en ressort qu'aucun acteur, pas même l'État, n'y a un monopole sur la définition et la gestion des problèmes. Notre propos consiste donc avant tout à souligner que la Région est l'acteur qui a pris le plus d'importance en quelques années (depuis le début des années 2010 principalement), passant d'acteur quasi-absent à acteur incontournable de ces politiques.

⁴⁹⁶ Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, 1996, p. 593.

Ce « gain de centralité de la Région » est donc un processus en cours qui peut être daté de manière assez précise, puisque nous le faisons remonter aux lois Grenelle de 2009 et 2010. Plus précisément, l'un des apports de la loi du 12 juillet 2010 (loi Grenelle 2) a été la création des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), relevant à la fois du préfet de région et du président du conseil régional. Nous étudierons ce document comme l'un des éléments concrétisant la centralité émergente de la Région que nous avons commencé à démontrer.

À plusieurs reprises tout au long de cette partie, il a en effet été question de l'approche intégrée « climat-air-énergie » à propos des politiques régionales en la matière. Il est donc temps de se demander en quoi consiste cette approche intégrée, quelle est son origine, ses objectifs et comment celle-ci se concrétise dans le cas de l'Île-de-France.

Si l'ensemble de ces questions nous apparaissent ici pertinentes, c'est qu'elles permettront de comprendre dans quelle mesure l'approche intégrée « climat-air-énergie » a influencé l'appréhension de ces problèmes à l'échelon régional. Autrement dit, la promotion d'une approche intégrée s'est-elle accompagnée d'un changement dans la manière dont sont conduites les politiques régionales en matière de climat, d'air et d'énergie ? Et, au vu des évolutions observées, l'approche intégrée a-t-elle favorisé l'affirmation de la Région comme acteur des politiques environnementales ?

C'est ce que nous allons maintenant envisager dans une deuxième partie.

PARTIE II : INTÉGRATION DES POLITIQUES CLIMAT-AIR-ÉNERGIE ET AFFIRMATION DE LA RÉGION COMME ACTEUR DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

Comme cela a été vu dans la partie précédente, les Régions françaises se sont vu reconnaître des compétences dans les domaines des politiques climatiques, énergétiques et de lutte contre la pollution de l'air, depuis le début des années 2000.

Cette reconnaissance a été progressive et, surtout, ne s'est pas faite en « bloc », mais petit à petit, thématiques après thématique : sur les questions de qualité de l'air en 2002 avec la loi relative à la démocratie de proximité, de l'éolien en 2003 avec la loi « urbanisme et habitat », du climat et de l'énergie à partir de 2004 (Plan climat national) et surtout de 2010 (loi Grenelle 2).

Cette succession d'évolutions a alors abouti à une appréhension segmentée de ces différentes thématiques, ce qui se traduit à l'échelle régionale par l'existence d'un document de planification propre à chaque sujet : le Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), le Schéma régional éolien (SRE) et le Plan climat énergie territorial (PCET).

Nous montrerons que la création du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) par la loi du 12 juillet 2010 (Grenelle 2), constitue une étape essentielle dans les politiques environnementales régionales en ce qu'elle marque le passage d'une approche fragmentée à une approche intégrée « climat-air-énergie ».

Cette évolution peut être analysée comme la tentative de « déssectorisation » des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. La « déssectorisation » est à entendre, selon Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, comme le processus remettant en cause la vision

fragmentée de l'action publique en secteurs⁴⁹⁷ telle que résultant de la division du travail gouvernemental⁴⁹⁸. Ces auteures présentent d'ailleurs l'approche intégrée, ou « stratégie d'intégration des politiques », comme la traduction de cette volonté de déssectorisation du traitement des problèmes publics.

Cette « déssectorisation » est un processus n'allant pas de soi : penser sous l'angle « climat-air-énergie » n'a rien d'évident. C'est pourquoi il est nécessaire de « dénaturer » cette approche intégrée, à l'image de la démarche qu'ont suivi Sylvère Angot et Pauline Gabillet concernant la thématique énergie-climat au niveau local⁴⁹⁹. Pour cela, nous analyserons le processus de construction de l'idée d'approche intégrée climat-air-énergie, en mettant en avant ses promoteurs et les intérêts en présence.

Le processus de construction de l'approche intégrée climat-air-énergie est à voir comme un (re)cadrage des problèmes publics en présence. Le terme de cadrage renvoie à la notion de *framing* théorisée par Erving Goffman⁵⁰⁰ et largement reprise dans la sociologie des problèmes publics. Erik Neveu explique cette notion à l'aide d'une analogie avec la photographie : cadrer, c'est d'abord définir ce qui va apparaître sur l'image, ce qui va être laissé hors cadre et ce qui sera mis au premier plan⁵⁰¹. Autrement dit, un cadrage est « une manière de regarder le monde »⁵⁰². Appliqué aux problèmes publics, cadrer consiste donc à délimiter les contours d'un problème donné, à restreindre ou à élargir la focale pour mieux appréhender ledit problème.

⁴⁹⁷ Au sens que Pierre Muller : Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 591-599.

⁴⁹⁸ Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Laurie Boussaguet et al., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2015, p. 57-84.

⁴⁹⁹ Sylvère Angot et Pauline Gabillet, « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative interne des questions d'énergie-climat », in Marie-Christine Zélem et Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Éditions, Paris, 2015, p. 117-124.

⁵⁰⁰ Erving Goffman, *Frame Analysis : An Essay on the Organization of the Experience*, Harper Colophon, New York, 1974.

⁵⁰¹ Érik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015, p. 96.

⁵⁰² Sébastien Chailleux, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, 2016/4, vol. 23, p. 521.

C'est en ce sens que Pierre Muller parle « processus de *framing* à travers lesquels un certain nombre de problèmes vont être considérés comme devant être regroupés, articulés et traités dans le cadre d'une politique donnée (et donc sur la base d'une certaine configuration d'acteurs). »⁵⁰³ Les choix d'aborder des problèmes de manière cloisonnée ou, au contraire, de manière conjointe et intégrée relève donc d'un travail de cadrage et de recadrage de ces problèmes publics.

Montrer que l'approche intégrée climat-air-énergie est le fruit d'un travail de recadrage n'est pas une fin en soi. Nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences de l'approche intégrée climat-air-énergie sur les politiques régionales menées en la matière et sur les possibles impacts que cela a quant au rôle de l'institution régionale en matière de politiques environnementales.

Concernant l'impact de l'approche intégrée climat-air-énergie sur l'institution régionale, nous partons de l'hypothèse émise par Erik Neveu, selon qui « l'expansion, par intégration de nouveaux enjeux dans une famille de « problèmes » déjà pris en charge, présente souvent l'avantage, s'agissant spécialement d'administrations jeunes ou de compétences nouvelles, de consolider l'institution, de justifier son renforcement »⁵⁰⁴. Cette affirmation mérite d'être questionnée dans le cas qui nous intéresse, sachant qu'il est ici question d'une administration jeune, la Région, et de compétences nouvelles, les compétences en matière de climat, d'air et d'énergie. Cela revient à poser l'hypothèse selon laquelle la reconnaissance de compétences régionales s'ajoutant les unes aux autres dans le domaine du climat, de l'air et de l'énergie a pu participer au renforcement de la Région. Il s'agit donc de se demander si l'approche intégrée climat-air-énergie, concrétisée par le SRCAE, a participé à la consolidation, ou au renforcement, du conseil régional en la matière.

Cette partie pose donc la question des moteurs du changement : qu'est ce qui explique les changements de politiques publiques ? Sont-ce les institutions, les idées, les rapports de force entre acteurs ?

⁵⁰³ Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 596.

⁵⁰⁴ Érik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015, p. 79.

Les développements à venir montreront qu'il n'existe pas de réponse unique à ces interrogations et que de multiples facteurs de changement peuvent être identifiés.

Le chapitre 3 sera l'occasion d'analyser des instruments de planification – le Plan régional sur la qualité de l'air, le Plan régional pour le climat, le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie – dont l'évolution permet de mettre en lumière des changements dans l'action publique régionale en matière de climat, d'air et d'énergie.

Notre travail s'inspire sur ce point des travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès sur les instruments comme traceurs du changement⁵⁰⁵. Avant eux, Peter Hall avait théorisé le changement comme pouvant résulter d'une évolution dans la manière d'utiliser un instrument de politiques publiques déjà existant (changement de premier ordre) ou de la création de nouveaux instruments (changement de deuxième ordre)⁵⁰⁶. Dans un article portant sur la politique de lutte contre la pollution de l'air en France, Pierre Lascoumes défend l'idée selon laquelle « les instruments constituent une dimension aussi déterminante dans les changements observables que les intérêts et les mobilisations des acteurs, leur organisation et leurs croyances. »⁵⁰⁷ C'est dans cette optique que nous nous proposons d'étudier des instruments d'action publique (document de planification dans cette partie, mais également instruments liés au chef de filât dans la dernière partie de la thèse) pour comprendre les évolutions que nous observons dans les politiques environnementales franciliennes.

Il s'agira ensuite, dans le chapitre 4, de questionner la mise en œuvre de l'approche intégrée climat-air-énergie dans les politiques franciliennes. Cela nous amènera à analyser l'évolution comparée des politiques en matière de climat, d'air et d'énergie de la Région Île-de-France au cours des deux dernières décennies. Cette analyse permettra de mettre en lumière les facteurs

⁵⁰⁵ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2005.

⁵⁰⁶ Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

⁵⁰⁷ Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°2-3, 2007, p. 73.

qui favorisent ou, au contraire, qui font obstacle à une telle approche intégrée. Au final, ce chapitre permettra de voir si l'idée d'approche intégrée est restée un simple discours ou si elle s'est traduite par des changements de politiques publiques.

Chapitre 3 : La construction d'une planification régionale intégrée climat-air-énergie

En 2004, François Bertrand soulignait dans sa thèse que « beaucoup reste à faire dans le domaine d'une planification régionale plus « durable ». »⁵⁰⁸

Quelques années plus tard, le Réseau Action Climat-France déplorait le cloisonnement entre les différents champs d'action des collectivités territoriales, qui empêche toute vision intégrée ou transversale des politiques climatiques et énergétiques⁵⁰⁹.

Depuis ces constatations, de nombreuses évolutions ont eu lieu en matière de planification régionale, avec la création de documents portant spécifiquement sur les thématiques environnementales. Pour autant, il ne s'agit pas d'un processus naturel, mais d'un travail de construction progressive. Ainsi, la jonction des thématiques du climat, de l'air et de l'énergie au sein d'un même document de planification n'a rien d'une évidence. Une preuve en est la fragmentation initiale des documents de planification traitant ces sujets.

Il nous est apparu pertinent d'étudier l'évolution des documents régionaux de planification portant sur les thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, pour mettre en lumière les changements intervenus dans les politiques régionales en la matière.

Dans une première section, nous allons voir que les enjeux du climat, de l'air et de l'énergie ont été abordés dans des documents distincts jusqu'au début des années 2010, illustrant une approche cloisonnée de ces thématiques. Pour cela, nous étudierons l'« embryon de

⁵⁰⁸ François Bertrand, *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement durable ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Université François Rabelais – Tours, 2004, p. 505.

⁵⁰⁹ Marion Richard, *Quelle gouvernance territoriale pour la transition énergétique ?*, Réseau Action Climat-France, janvier 2013.

planification environnementale régionale »⁵¹⁰ existant en Île-de-France au cours de la décennie 2000 sur les questions climatiques et de qualité de l'air. Deux documents de nature très différente par leur contenu et leur valeur juridique seront étudiés dans ce cadre : le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) et le plan régional pour le climat.

Nous montrerons ensuite, dans une deuxième section, comment s'est construite l'idée d'une approche intégrée climat-air-énergie et comment celle-ci s'est concrétisée au niveau régional, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Les développements sur ce point permettront d'apporter des éléments de réponses à l'hypothèse d'un renforcement de la collectivité régionale par l'intégration de nouveaux enjeux à une « famille de problèmes ».

Enfin, nous élargirons l'étude pour aborder la question des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce nouveau document de planification, qui sera élaboré dans les régions métropolitaines autres que l'Île-de-France, paraît en effet emblématique d'une approche voulant intégrer un ensemble de politiques régionales (aménagement du territoire, climat, air et énergie, gestion des déchets, etc.) jusqu'alors abordées de manière séparée. Son étude est l'occasion d'étendre la réflexion sur les enjeux et obstacles liés à une planification régionale intégrée.

Section 1 : Air et climat : des planifications cloisonnées sans lien entre elles à leur début

L'idée d'approche intégrée « climat-air-énergie » n'a rien de naturel, rien d'évident. Avant que ne s'impose cette approche intégrée, les questions de climat, d'air et d'énergie étaient appréhendées de manière cloisonnée. Cette appréhension séparée se concrétisait notamment à l'échelle régionale par la coexistence de plusieurs documents de planification, portant pour les uns sur les questions que qualité de l'air (avec le Plan régional de qualité de l'air) et pour les

⁵¹⁰ Nous reprenons ici une expression utilisée dans l'une de nos publications : Noé Gérardin, « La région, chef de file des politiques environnementales ? », in Benjamin Biard (dir.), *L'État face à ses transformations*, éd. Académia-L'Harmattan, coll. Science Politique, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 48.

autres sur les questions énergétiques et climatiques (Plan climat régional, Schéma régional éolien).

Nous étudierons dans un premier temps un document précurseur sur la qualité de l'air : le plan régional pour la qualité de l'air (1). Nous nous intéresserons ensuite à un document volontaire portant sur les enjeux climatiques : le plan régional pour le climat (2). Nous montrerons en cours de cette section en quoi ces deux documents de planification illustrent une approche à l'opposé de l'idée d'approche intégrée « climat-air-énergie ».

1) Un document de planification précurseur : le plan régional pour la qualité de l'air

Avant de nous intéresser spécifiquement au plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) d'Île-de-France (b), il apparaît nécessaire de revenir sur le cadre de ce document de planification, caractérisé par son approche centrée exclusivement sur les problèmes de qualité de l'air (a).

A) Le PRQA, document consacré au problème de qualité de l'air

Le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) fait partie des documents de planification créés par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite LAURE, ou loi Lepage) du 30 décembre 1996.

Cette loi – qui transpose la directive « air » du 27 septembre 1996⁵¹¹ – peut être considérée comme une étape importante, voire fondatrice, de la planification sur les questions de qualité de l'air⁵¹². C'est en effet cette loi qui a créé non seulement les PRQA, mais aussi les plans de

⁵¹¹ Directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

⁵¹² Cette vision se retrouve chez certaines des personnes interviewées (entretien, chargé d'études climat air énergie à l'IAU IDF, 21 avril 2017).

protection de l'atmosphère (PPA). Il s'agit là des transpositions de l'exigence posée à l'époque par l'article 8 de la directive du 27 septembre 1996, de l'élaboration de plans ou programmes pour revenir sous les valeurs limites des polluants dans les zones et agglomérations où les niveaux de polluants dépassent un certain seuil (la valeur limite augmentée de la marge de dépassement⁵¹³).

La LAURE a également fait évoluer des documents préexistants, comme le plan de déplacements urbains (PDU), dans le sens d'une plus grande prise en compte des enjeux environnementaux, même si cela ne s'est pas toujours traduit dans la pratique⁵¹⁴. La diversité des plans créés ou réformés a valu à la loi sur l'air de 1996 d'être qualifiée de « boîte à outils pour la planification locale » dans un rapport sur son bilan⁵¹⁵. Il ne faut cependant pas occulter le fait que la coexistence de trois documents de planification (PRQA, PPA et PDU) portant chacun à sa manière sur la qualité de l'air, a été critiquée lors des débats parlementaires relatifs à la loi sur l'air⁵¹⁶. C'est par exemple l'opinion du député PS Christian Bataille :

« Trois plans pour un même sujet, la qualité de l'air, élaborés par trois personnes différentes... en plus ces plans ne sont pas près de voir le jour, compte tenu des moyens humains limités des administrations de l'environnement (...) comment ne pas craindre que cette surabondance de plans ne soit finalement équivalente à une absence de plans et prétexte à l'inaction des collectivités locales, à commencer par la ville de Paris ? »⁵¹⁷.

⁵¹³ Les polluants ainsi que les notions de valeur limite et de marge de dépassement sont définis à l'article 1^{er} de la directive du 27 septembre 1996 précitée.

⁵¹⁴ Isabelle Roussel *et al.*, « La qualité de l'air, du local au global : quelle gouvernance pour une subsidiarité efficace ? », in Helga-Jane Scarwell *et al.*, *Environnement et gouvernance des territoires : enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2007, p. 243-297.

⁵¹⁵ Philippe Richert, *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2007, p. 8.

⁵¹⁶ Jean-Yves Faberon, « La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (première partie) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 22, n° 2, 1997, p. 133-155.

⁵¹⁷ Christian Bataille, JO Assemblée nationale, séance du 20 juin 1996, p. 4334 ; Christian Bataille était alors député PS du Nord, conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais et maire d'une commune de cette région.

La question de l'application de la loi sur l'air était déjà posée. Ainsi, Corinne Lepage, qui avait porté cette loi en tant que ministre chargée de l'environnement de l'époque, a reconnu récemment que « en définitive, hormis la partie concernant la surveillance de la qualité de l'air, la loi n'a jamais réellement été appliquée »⁵¹⁸.

L'importance des apports de cette loi a été relativisée par plusieurs auteurs. Pour Pierre Lascoumes, seul le PRQA a été perçu comme une « innovation véritable »⁵¹⁹. Ce point de vue est partagé par Franck Boutaric⁵²⁰, qui rappelle que les autres documents de planification prévus par cette loi étaient inspirés pour certains de législations existantes (les PPA inspirés des zones de protection spéciale du décret du 17 septembre 1963⁵²¹) et pour d'autres existaient auparavant (comme les PDU, créés par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs).

Bien que les PRQA aient été remplacés depuis par le SRCAE à la suite de la loi du 12 juillet 2010, il est utile de mentionner quelques-unes de leurs caractéristiques, afin de comprendre l'évolution de la planification en la matière.

Le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) était un document fixant des orientations pour atteindre des objectifs de qualité de l'air et pour prévenir ou réduire la pollution atmosphérique et ses effets, et cela en se basant sur des inventaires des émissions polluants (article 5 de la LAURE). Il s'agissait d'un document d'orientations, par conséquent dépourvu de tout caractère réglementaire, comme l'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt du 27 février 2006⁵²².

⁵¹⁸ Corinne Lepage, « Préface », in Franck Boutaric, *Pollution atmosphérique et action publique*, Éd. Rue d'Ulm, Paris, 2014, p. 10.

⁵¹⁹ Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, 2007, p. 73-89.

⁵²⁰ Franck Boutaric, *Pollution atmosphérique et action publique*, Éd. rue d'Ulm, Paris, 2014

⁵²¹ Décret n°63-963 du 17 septembre 1963 pris en application de la loi n°61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs

⁵²² Conseil d'État, 27 février 2006, n° 257688, n° 259624 et n° 260504, *Association. Alcaly et autres*.

Ce document était centré sur les seuls enjeux de qualité de l'air. Selon certains acteurs⁵²³, l'absence de prise en compte des problèmes climatiques et d'émissions de gaz à effet de serre était une de ses lacunes. Cela a été souligné par exemple à l'époque par le Conseil économique et social régional d'Île-de-France dans son avis sur le PRQA d'Île-de-France de 2000⁵²⁴.

Par ailleurs, des domaines aux impacts très importants sur la qualité de l'air relèvent d'autres documents. C'est notamment le cas des PDU pour le domaine des transports. Ces « planifications fractionnées »⁵²⁵ ont pu être critiquées au regard d'exemples étrangers, comme en Suisse où existent des plans d'assainissement de l'air regroupant l'équivalent des PRQA, des PDU et des PPA français.

Le choix fait dans la loi sur l'air de 1996 de créer un document de planification ayant pour cadre spatial le périmètre des régions administratives n'est pas anecdotique. S'il est besoin de le rappeler, « par sa volatilité même, l'air est l'élément de notre environnement le plus difficile à contenir à l'intérieur d'un périmètre administratif. »⁵²⁶ L'idée de planification pour appréhender un élément mobile comme l'air peut donc paraître inadéquate⁵²⁷.

Face à, ou malgré, cet obstacle, « la loi sur l'air s'inscrit ainsi dans la logique étroite d'un objet spatialisé a priori et tente de faire cadrer la maîtrise de cet objet spatialisé avec des outils

⁵²³ Entretien, chargé d'études climat air énergie à l'IAU IDF, 21 avril 2017.

⁵²⁴ Conseil économique et social de la Région Île-de-France, Avis n°2000-07 relatif au PRQA en Île-de-France, 26 avril 2000.

⁵²⁵ Bruno Fargette, « Pollution atmosphérique en Île-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ? », *Pollution atmosphérique* n°168, oct.-déc. 2000, p. 545.

⁵²⁶ Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell *et al.*, *Environnement et gouvernance des territoires : enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2007, p. 116.

⁵²⁷ Chantal Cans, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », in Karine Foucher et Raphaël Romi, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 33

correspondant au découpage administratif, régions et agglomérations. »⁵²⁸ Choisir un périmètre administratif préexistant (région, département, intercommunalité, commune) qui découle de logiques historiques, sociopolitiques ou encore économiques, empêche la définition d'un territoire pertinent d'un point de vue environnemental, comme l'explique Yves Jégouzo⁵²⁹.

Le choix de l'échelon régional pour l'élaboration d'un document de planification sur l'air n'a donc rien de « naturel » ou « allant de soi ». La pertinence de l'échelon régional a d'ailleurs fait l'objet de discussions lors des débats parlementaires relatifs à la LAURE⁵³⁰. En l'absence de périmètre idéal, le choix s'est porté sur le plus grand périmètre administratif existant au niveau infranational, c'est-à-dire la région.

La question du périmètre du PRQA est réelle et a pu être contestée dans les faits, comme en atteste l'existence d'un cas unique de PRQA interrégional : lors de la seconde génération de PRQA, les Régions Haute-Normandie et Basse-Normandie ont décidé d'élaborer un PRQA commun ; en effet « il leur a semblé opportun de le réaliser conjointement, l'air que l'on respire n'ayant pas de frontières »⁵³¹. Cet exemple est cependant à replacer dans son contexte spécifique : les relations historiques entre ces deux régions, qui ont d'ailleurs fusionné en 2016, ont certainement favorisé l'élaboration de ce PRQA interrégional.

Le deuxième point à rappeler concernant le PRQA est qu'il était, à l'origine, un document de planification relevant de l'État déconcentré. L'article 5 de la loi du 30 décembre 1996 confiait son élaboration au préfet de région. Comme cela a été souligné dans la première partie, il s'agit là d'un exemple, parmi d'autres, de la place centrale de l'État, ici déconcentré, sur les questions

⁵²⁸ Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell *et al.*, *Environnement et gouvernance des territoires : enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2007, p. 118.

⁵²⁹ Yves Jégouzo, « Existe-t-il un territoire pertinent ? », in Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 121.

⁵³⁰ Jean-Yves Faberon, « La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (première partie) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 22, n° 2, 1997, p. 133-155.

⁵³¹ Plan régional de la qualité de l'air en Normandie, 2010-2015, p. 5.

environnementales. Le rôle de l'État déconcentré, et plus précisément des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) puis des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sur les questions de qualité de l'air a d'ailleurs été largement souligné⁵³².

Un décret du 6 mai 1998⁵³³ est venu apporter des précisions quant aux PRQA, notamment sur leur modalité d'élaboration. Le préfet de région, et plus concrètement la DRIRE, élaborait le projet de PRQA. Il est pour cela assisté d'une commission qu'il préside⁵³⁴. La composition de cette commission témoigne d'une approche collégiale relativement classique avec des représentants des services de l'État en région, de l'ADEME, des collectivités territoriales, des associations de protection de l'environnement, des consommateurs et d'usagers des transports, mais aussi, des organismes agréés de surveillance de la qualité de l'air et des activités « contribuant à l'émission de substances susceptibles d'affecter la qualité de l'air ».

Le décret précisait qu'en Île-de-France cette commission comprenait également le préfet de police (ou son représentant) et le maire de Paris (ou son représentant). Cette précision permet de reconnaître un rôle aux quatre acteurs majeurs⁵³⁵ – le préfet de région, le préfet de police, la Région Île-de-France et la ville de Paris – sur les questions de qualité de l'air en Île-de-France.

Une mise à disposition du public du projet de PRQA et un certain nombre d'avis consultatifs sont prévus par les articles 5 et 6 du décret du 6 mai 1998. Le conseil régional est également consulté pour avis, mais la formulation choisie « le projet de plan régional pour la qualité de l'air (...) est approuvé par un arrêté du préfet de région après avis du conseil régional »⁵³⁶, laisse

⁵³² Isabelle Roussel et François-Xavier Roussel, « Climat, qualité de l'air et outils de planification », *Pollution Atmosphérique*, n° 216, octobre 2012, p. 383-394.

⁵³³ Décret n°98-362 du 6 mai 1998 relatif aux plans régionaux pour la qualité de l'air.

⁵³⁴ Article 4 du décret précité.

⁵³⁵ Identifiés comme tels par Bruno Fargette, « Pollution atmosphérique en Île-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ? », *Pollution atmosphérique* n°168, oct.-déc. 2000, p. 533-547.

⁵³⁶ Article 7 du décret du 6 mai 1998, précité.

penser qu'une importance particulière a voulu être donnée à l'avis du conseil régional par rapport aux avis des autres institutions consultées.

Quelques années plus tard, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré la compétence d'élaboration des PRQA aux conseils régionaux. Cela marque indiscutablement une étape majeure, mais qualifiée de tardive par plusieurs commentateurs⁵³⁷, de la décentralisation de la planification sur les questions de qualité de l'air.

Il convient cependant de noter que l'État ne se désengage pas totalement de ces documents de planification. Ainsi, l'article L. 222-1 du Code de l'environnement tel qu'issu de la loi du 27 février 2002, prévoyait que les services de l'État sont associés à l'élaboration des PRQA. Un décret du 24 février 2004⁵³⁸ précise par ailleurs que le conseil régional consulte le préfet de région pour avis. Ce même décret prévoyait une procédure reconnaissant un rôle important du préfet de région dans l'éventualité où une région manquait à son obligation d'élaborer un PRQA : dans un premier temps, le préfet demande au président du conseil régional d'élaborer ce document, puis, si ce dernier n'a pas été adopté dans un délai de dix-huit mois, le préfet de région élabore lui-même – en respectant les étapes de la procédure d'élaboration – le PRQA.

Enfin, l'une des principales limites du PRQA est soulignée par le rapport de Philippe Richert de 2007⁵³⁹ : ce document de planification était dépourvu de tout caractère contraignant. Le Conseil d'État avait en effet jugé, dans son arrêt *Association ALCALY* du 27 février 2006⁵⁴⁰, que les PRQA n'avaient pas de caractère réglementaire puisqu'ils ne faisaient que fixer des orientations. En l'espèce, il s'agissait d'associations et de particuliers qui avaient contesté la déclaration d'utilité publique du projet de contournement autoroutier de Lyon. Les requérants

⁵³⁷ Isabelle Roussel et François-Xavier Roussel, « Climat, qualité de l'air et outils de planification », *Pollution Atmosphérique*, n° 216, octobre 2012, p. 383-394.

⁵³⁸ Décret n°2004-195 du 24 février 2004 pris pour l'application de l'article L.222-3 du code de l'environnement et modifiant le décret n°98-362 du 6 mai 1998 relatif aux plans régionaux pour la qualité de l'air.

⁵³⁹ Philippe Richert, *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2007.

⁵⁴⁰ Conseil d'État, 27 février 2006, n°257688, *Association ALCALY et autres*.

avaient soulevé, entre autres, le moyen selon lequel ce projet serait contraire aux orientations du PRQA de Rhône-Alpes. Le Conseil d'État a déclaré ce moyen inopérant, au motif qu' « il résulte de l'article L. 221-1 du Code de l'environnement que le plan régional pour la qualité de l'air est un document qui se borne à fixer des orientations, lesquelles sont dépourvues de caractère réglementaire ».

Le PRQA est ainsi l'illustration d'un document de planification ayant une approche centrée sur un problème, celui de la qualité de l'air. Nous allons maintenant voir comment cela se traduit en Île-de-France au cours des années 2000.

B) Le PRQA d'Île-de-France

Le premier PRQA d'Île-de-France a été approuvé par un arrêté préfectoral du 31 mai 2000, après avoir été élaboré par les services de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) d'Île-de-France.

Comme le souligne le directeur régional adjoint de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Île-de-France de l'époque, les travaux d'élaboration du PRQA d'Île-de-France ont débuté en octobre 1997, soit avant même la publication du décret d'application relatif aux PRQA, et ont été menés parallèlement aux travaux d'élaboration du plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF)⁵⁴¹.

Ce dernier point mérite d'être souligné car il apparaît que les services de l'État semblent avoir voulu remédier au caractère fractionné de ces documents de planification en les élaborant en parallèle. La simultanéité des démarches permettant leur cohérence est l'un des points positifs relevé par le Conseil économique et social d'Île-de-France dans son avis sur le projet de

⁵⁴¹ Bruno Fargette, « Pollution atmosphérique en Île-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ? », *Pollution atmosphérique* n°168, oct.-déc. 2000, p. 533-547.

PRQA⁵⁴². Cela est rendu possible par le fait qu'en Île-de-France, le PDUIF relevait alors du préfet de région⁵⁴³, alors qu'il s'agit ailleurs en France d'une compétence des autorités organisatrices des transports⁵⁴⁴. Cette spécificité francilienne a disparu avec la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 qui a confié l'élaboration et la révision du PDUIF « à l'initiative du Syndicat des transports d'Île-de-France, pour le compte des collectivités qui le constituent. »⁵⁴⁵

Le double transfert de compétences – élaboration du PRQA au conseil régional et élaboration du PDUIF au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF, aujourd'hui « Île-de-France Mobilités ») – s'inscrit dans une logique de mise en cohérence des autorités compétentes en matière de planification. En effet, si c'est bien le STIF qui est compétent pour l'élaboration du PDUIF, il ne faut pas oublier que la Région Île-de-France y occupe une place centrale : la présidence du STIF est assurée par la présidence du conseil régional et le conseil du STIF est composé majoritairement de représentants du conseil régional. Par ailleurs, lors de l'élaboration du PDUIF, le projet de plan est « arrêté par délibération du conseil régional d'Île-de-France sur proposition du Syndicat des transports d'Île-de-France »⁵⁴⁶ et approuvé par le conseil régional d'Île-de-France. Ce dernier joue donc un rôle central dans l'élaboration du PDUIF, permettant en théorie d'articuler ce document avec son PRQA. Ce lien entre la planification relative à la qualité de l'air et celle relative aux transports est particulièrement important dans une région où le trafic routier représente à lui seul environ 30% des émissions régionales de particules fines (PM2,5 et PM10) et plus de 55% des émissions régionales d'oxyde d'azote (NOx)⁵⁴⁷.

⁵⁴² Conseil économique et social de la Région Île-de-France, Avis n°2000-07 relatif au PRQA en Île-de-France, 26 avril 2000.

⁵⁴³ Article 28-3 de la loi du 30 décembre 1996.

⁵⁴⁴ Article 28-2 de la loi du 30 décembre 1996.

⁵⁴⁵ Article 40 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales.

⁵⁴⁶ *Idem*

⁵⁴⁷ Chiffres d'Airparif : <https://www.airparif.asso.fr/État-air/air-et-climat-bilan-emissions> (consulté le 22 mai 2017).

Comme cela a été dit précédemment, les conseils régionaux se sont vu reconnaître la compétence d'élaboration des PRQA par la loi démocratie de proximité du 27 février 2002. Le transfert de compétence ne s'est pas fait du jour au lendemain. Les PRQA devant être évalués et révisés tous les cinq ans, il aurait fallu que les conseils régionaux s'investissent immédiatement dans cette nouvelle politique publique qui n'était jusqu'alors pas de leur ressort. Or, comme nous l'expliquait le vice-président du conseil régional d'Île-de-France alors en poste, mettre en place une politique demande plusieurs années, le temps de créer un budget, d'embaucher des personnes compétentes sur le sujet concerné, etc. :

« quand on dit « les élus ne pensent qu'au court terme », ce n'est pas seulement qu'ils ne pensent qu'au court terme, c'est que pour commencer à faire évoluer les politiques publiques il faut d'abord recréer un budget, puis embaucher des gens, puis lancer des études, puis trois ou quatre ans après on commence à se dire « voilà, on a des études qui disent : on pourrait faire comme ça ». »⁵⁴⁸

En Île-de-France, une période transitoire a été organisée par les institutions concernées par ce transfert (préfecture de région et conseil régional). Une convention a été signée en décembre 2003 entre le président du conseil régional d'Île-de-France et le préfet de la région Île-de-France, pour organiser ce transfert de compétence⁵⁴⁹. Une période transitoire est prévue, durant laquelle les services de l'État continuent d'assurer la mise en œuvre du PRQA de 2000, puis lancent sa procédure d'évaluation – rappelons qu'une évaluation et une révision des PRQA devait avoir lieu tous les cinq ans – et s'assurent de l'articulation du PRQA avec le PPA alors en cours d'élaboration. La signature de cette convention trouve son explication dans la difficulté engendrée par ce transfert de compétence pour le conseil régional. En effet, le transfert de la compétence d'élaboration du PRQA ne s'est pas accompagné de transfert de moyens (humains, financiers) nécessaires à cette élaboration, comme cela a été souligné dans le rapport de

⁵⁴⁸ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁵⁴⁹ Convention relative à l'exercice des compétences de la région en matière de plan régional pour la qualité de l'air, de plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux et d'élimination de déchets d'activités de soins à risques infectieux et relative aux réserves naturelles volontaires, décembre 2003.

présentation de la convention⁵⁵⁰. Le conseil régional a donc dû s'appuyer sur l'expertise de la DRIRE. Par ailleurs, cette convention avait vocation à s'appliquer dans l'attente du décret d'application relatif aux PRQA, qui sera finalement publié deux mois plus tard, le 24 février 2004.

La pratique de transfert de compétences sans transfert de moyens est constatable dans nombre de politiques décentralisées. Selon Patrick Le Lidec :

« lorsque la balance du pouvoir est favorable aux autorités centrales, celles-ci adoptent fréquemment des stratégies d'évitement du blâme (*blame avoidance*) consistant à transférer des attributions aux gouvernements régionaux ou locaux sans leur transférer de ressources financières ou fiscales équivalentes (ce que la littérature anglo-saxonne identifie comme les *unfunded mandate*, littéralement des compétences non financées). »⁵⁵¹

La convention entre le préfet de la région et le président du conseil régional apparaît comme un correctif à la pratique des transferts de compétences sans transfert de moyens, afin de limiter les effets néfastes d'un transfert brusque de la compétence relative au PRQA.

L'élaboration du second PRQA d'Île-de-France a finalement eu lieu entre avril/mai 2006 (date de constitution et de réunion de la commission PRQA) et le 26 novembre 2009, date de son adoption. Pour le vice-président alors en charge de l'environnement au conseil régional d'Île-de-France, l'élaboration de ce document a été synonyme de travail « extrêmement intensif » pendant 4 ans⁵⁵².

⁵⁵⁰ Conseil régional d'Île-de-France, Rapport CP 03.845, décembre 2003.

⁵⁵¹ Patrick Le Lidec, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 158.

⁵⁵² Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

Au sein des services du conseil régional d'Île-de-France, deux ingénieurs, recrutés à cette occasion, ont travaillé à l'élaboration du PRQA. Ils n'étaient cependant pas seuls : environ 150 personnes au total ont participé à l'élaboration du PRQA de l'Île-de-France, que ce soit dans la commission consultative composée de représentants des services de l'État, de représentants d'associations, d'experts, etc. ou dans l'un des cinq groupes de travail (émissions polluantes ; expositions à la pollution atmosphérique et ses effets ; mesures et indicateurs ; prospectives ; communication et information). Les services du conseil régional ont notamment pu s'appuyer sur l'expertise d'Airparif et des services déconcentrés de l'État en région. Ces derniers, bien que n'étant plus compétents pour élaborer le PRQA, ont été associés à ce travail.

Le rôle d'Airparif a été débattu au sein des services du conseil régional d'Île-de-France : fallait-il missionner Airparif pour la partie évaluation des émissions polluantes ou fallait-il passer un appel d'offre ? Cela a donné lieu à six mois environ de débats juridiques en interne. Le fait qu'Airparif soit la seule association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) en Île-de-France, et qu'elle dispose déjà d'un réseau de bornes de mesures de qualité de l'air, a pesé en sa faveur : dans le cas d'un appel d'offre, les éventuels candidats auraient eu recours aux données produites par Airparif.

Au final, le PRQA d'Île-de-France de 2009 se présente comme un document accordant une très grande place à l'état des lieux (sur la pollution de l'air en Île-de-France et ses différentes sources, cf. chapitres 2 et 5 du PRQA) et à l'information (sur les effets de la pollution de l'air sur la santé, les écosystèmes et les bâtiments, cf. chapitres 3 et 4) du PRQA. En revanche, les recommandations y occupent une place relativement réduite (cf. chapitre 7 de ce document). Il en ressort une indéniable volonté de traiter l'ensemble des secteurs ayant un impact potentiel sur la qualité de l'air (aménagement du territoire, urbanisme, logement, ambiances intérieures, énergie, activités industrielles et artisanales, activités agricoles et entretiens des espaces, activité aéroportuaire, transport routier) ainsi que les différents enjeux liés à cette problématique (surveillance de la qualité de l'air, information et sensibilisation). Pour autant, cela reste un document centré exclusivement sur les questions de qualité de l'air.

2) *Un document de planification volontaire : le Plan régional pour le climat d'Île-de-France*

Parallèlement à la planification relative à la qualité de l'air, se développe à partir du milieu des années 2000 une planification sur les questions climatiques.

Comme cela a été expliqué dans la première partie, le milieu des années 2000 marque une étape dans la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales sur les questions climatiques. Cela se traduit concrètement, dans le Plan climat de 2004⁵⁵³, par l'incitation à l'élaboration de plans climat territoriaux. Certains auteurs⁵⁵⁴ ont qualifié cela de premier temps des politiques climatiques locales, caractérisé par le volontariat.

À l'échelon régional à la fin 2007, il apparaît que sept Régions s'étaient dotées d'un plan climat (parfois sous d'autres noms, notamment « plan climat-énergie ») et quatre Régions commençaient à en élaborer un, selon les chiffres de l'Association des Régions de France⁵⁵⁵.

Dans leur travail sur les politiques régionales face aux changements climatiques, François Bertrand, Corinne Larrue et Elsa Richard⁵⁵⁶ ont montré l'importance de l'existence de ressources techniques, de données sur les questions énergétiques ou de liens préalables entre la

⁵⁵³ Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*.

⁵⁵⁴ François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013 ; François Bertrand et Elsa Richard, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, p. 195-203.

⁵⁵⁵ Bruno Rebelle, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, Association des Régions de France, décembre 2007.

⁵⁵⁶ François Bertrand et Corinne Larrue, *Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales*, Rapport final, volume 1 - Synthèse, Programme « Gestion et impacts du changement climatique », CNRS et Université de Tours (UMR CITERES), juillet 2007 ; François Bertrand et Elsa Richard, « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 71-100.

Région et l'ADEME⁵⁵⁷, comme facteur favorisant une démarche d'élaboration de plan climat. Dans les premières années, ce sont donc des Régions engagées de longue date, dès les années 1990 voire 1980, sur les thématiques du climat, de l'air ou de l'énergie qui ont pu lancer des démarches de plan climat. En revanche, ces auteurs n'ont pas identifié de lien direct entre d'éventuels enjeux locaux liés aux changements climatiques et l'engagement ou non dans l'élaboration d'un plan climat.

La Région Île-de-France ne faisait pas partir de ces Régions précurseurs. Elle a engagé la démarche d'élaboration de son plan climat en octobre 2009. Au terme d'un processus ayant vu la publication d'un « livre vert » en juillet 2010, présentant l'état des lieux des enjeux climatiques en Île-de-France, puis d'un « livre blanc » en octobre 2010 les pistes d'actions en la matière et l'organisation d'ateliers thématiques entre acteurs (représentants de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs économiques, d'associations) d'octobre 2010 à février 2011, son plan climat régional a définitivement été adopté le 24 juin 2011.

C'est l'occasion pour le conseil régional d'Île-de-France de proclamer qu'il « a, comme d'autres collectivités locales, devancé la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 qui a rendu l'adoption de Plans Climat Territoriaux obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 50000 habitants. »⁵⁵⁸ Certes cette affirmation est vraie, mais il ne faut pas déduire que la Région Île-de-France était particulièrement précurseur en la matière, puisque la possibilité d'élaborer un plan climat lui était reconnue – comme à toutes les collectivités territoriales – depuis 2004.

La décision d'élaborer ce plan remonte en réalité à 2007. C'est à la demande des conseillers régionaux écologistes, qui se sont servis de leur droit, en tant que groupe minoritaire, à déposer

⁵⁵⁷ François Bertrand et Corinne Larrue étudient entre autres le cas du Nord-Pas-de-Calais et ils montrent en quoi les liens entre cette Région et l'ADEME dès les années 1980 dans le cadre des Contrats de Plan État-Région (CPER), ainsi que la création d'un observatoire régional de l'énergie au début des années a permis à la Région Nord-Pas-de-Calais d'avoir une avance, par rapport à d'autres Régions, dans la connaissance des questions énergétiques au début des années 2000 (cf. François Bertrand et Corinne Larrue, *Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales*, Rapport final, volume 2 – Études régionales, Programme « Gestion et impacts du changement climatique », CNRS et Université de Tours (UMR CITERES), juillet 2007, p. 25 et s.)

⁵⁵⁸ Plan régional pour le climat d'Île-de-France, p. 6.

une proposition de délibération⁵⁵⁹, que la création du plan régional pour le climat a été mise à l'ordre du jour. Il a ensuite fallu attendre que la Région se dote de moyens humains (embauche de personnes compétentes en la matière) et financiers (vote d'une ligne budgétaire) pour lancer la procédure d'élaboration⁵⁶⁰.

Le conseil régional d'Île-de-France motive sa décision de lancer l'élaboration de son plan climat par la volonté de « changer d'échelle, de rechercher la meilleure efficacité pour passer de politiques pionnières à la mobilisation généralisée. »⁵⁶¹ Cela révèle qu'*a contrario* les politiques régionales en la matière n'étaient jusqu'alors que ponctuelles, non généralisées et de faible importance. La volonté du conseil régional d'Île-de-France est alors de fixer des objectifs ambitieux, mais aussi de rendre sa politique cohérente et stable.

La lecture du plan régional pour le climat d'Île-de-France est instructive sur plusieurs points.

Tout d'abord, ce plan est largement dédié aux enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ceux-ci sont abordés en premier lieu sous l'aspect de l'« exemplarité », ce qui recouvre dans ce document les actions de la Région sur son patrimoine. Il y est surtout question de la rénovation énergétique/thermique des lycées, qui représentaient alors 85% des émissions de gaz à effet de serre du patrimoine de la Région Île-de-France. Les enjeux d'émissions des gaz à effet de serre sont ensuite envisagés par politique sectorielle : transports, énergie, logement, actions avec les acteurs économiques, formation professionnelle, gestion des déchets.

⁵⁵⁹ À l'occasion de chaque séance du conseil régional d'Île-de-France, le président met à l'ordre du jour une proposition de délibération déposée par un des groupes d'élus régionaux (qu'il soit issu de la majorité ou de l'opposition), de manière que chaque groupe d'élus puisse déposer une proposition de délibération par an. Les modalités de ce droit d'initiative sont fixées dans le règlement intérieur du conseil régional (article 7.2 A du règlement intérieur du conseil régional d'Île-de-France). Ce droit d'initiative, qui existe également dans les autres conseils régionaux, est à rapprocher de ce qui est parfois appelé les « niches parlementaires » à l'Assemblée nationale et au Sénat, c'est-à-dire les séances réservées aux groupes minoritaires et d'opposition pour mettre à l'ordre du jour leurs propositions de loi. Le terme de « niche » a d'ailleurs été utilisé par l'une des personnes interviewées : « *les niches sont des espaces au conseil régional qui sont réservés aux partis qui ont le droit une fois par an de déposer des délibérations qui ne sont pas élaborées par l'exécutif* » (entretien, chef de projet plan climat au conseil régional d'Île-de-France, 20 octobre 2016).

⁵⁶⁰ Entretien, chef de projet plan climat au conseil régional d'Île-de-France, 20 octobre 2016.

⁵⁶¹ Plan régional pour le climat d'Île-de-France, p. 6.

L'enjeu d'adaptation aux changements climatiques est abordé séparément et semble bien moins développé que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le conseil régional d'Île-de-France reconnaît lui-même dans ce plan que « l'émergence d'une conscience des besoins en termes d'adaptation aux effets des changements climatiques est plus récente que celle relative à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre »⁵⁶² et que la définition des politiques d'adaptation aux changements climatiques en est encore à un « stade exploratoire »⁵⁶³. Cela rejoint le constat fait par plusieurs auteurs du retard des politiques d'adaptation aux changements climatiques par rapport aux politiques d'atténuation⁵⁶⁴. Ce retard découle à la fois de la vision négative de l'adaptation, qui serait synonyme de résignation pour certains élus⁵⁶⁵, et d'une triple incertitude concernant les effets des changements climatiques sur les territoires, la vulnérabilité de ces derniers et l'efficacité des mesures d'adaptation sur le long terme⁵⁶⁶.

Le plan régional pour le climat d'Île-de-France pour 2011 reflète donc, comme le PRQA, une vision restreinte de la thématique qu'il traite. Certes, ces deux documents ne s'ignorent pas – le plan régional pour le climat de 2011 cite d'ailleurs à plusieurs reprises le PRQA de 2009 – mais il n'est pas établi de véritables liens entre eux.

Ainsi, jusqu'au début des années 2010, les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air étaient pensées, au niveau régional, de manière cloisonnée : à chaque problématique son

⁵⁶² *Idem*, p. 50.

⁵⁶³ *Idem*, p. 56.

⁵⁶⁴ Sur la question de l'adaptation voir en particulier : Elsa Richard, *L'adaptation aux changements climatiques. Les réponses de l'action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2016 ; voir également, sur le constat de ce retard des politiques d'adaptation au niveau local : Pascale Bosboeuf, « Le défi de l'adaptation au changement climatique », *Intercommunalités*, mai 2015, p. 22. Sur le constat du faible développement des politiques d'adaptation, voir également le rapport : Geoffroy Caude *et al.*, *Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport n° 010178-01, novembre 2015.

⁵⁶⁵ Elsa Richard, *Op. cit.*

⁵⁶⁶ Elsa Richard, « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-Série 20, décembre 2014.

document de planification et donc, à chaque problématique ses acteurs, ses diagnostics, ses mesures, ses orientations, ses échéances, etc.

Ce n'est que récemment, à partir du milieu des années 2000, que la conception cloisonnée a été remise en cause, ou du moins questionnée, par les tenants d'une approche dite intégrée. On va donc voir maintenant comment s'est construite cette approche intégrée, et à partir de quels constats, puis sa concrétisation à travers un document de planification au niveau régional : le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Section 2 : L'approche intégrée concrétisée : le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) constitue un élément central et structurant des politiques régionales en matière climatique, énergétique et de qualité de l'air, traduisant la volonté de traiter ces sujets comme un tout, dans un même document, et de manière cohérente.

Nous chercherons tout d'abord à comprendre d'où vient cette volonté d'approche intégrée climat-air-énergie : à quelle époque est-elle apparue ? par qui a-t-elle été promue ? pour quelles raisons ? sur quels arguments ? (1). Nous nous intéresserons ensuite spécifiquement au SRCAE en tant que concrétisation de cette approche et verrons de quelle manière cela s'est traduit en Île-de-France et comment cela a été perçu par les acteurs franciliens (2). Enfin, nous aborderons la question de la pertinence du système de planification en matière de climat, d'air et d'énergie, à la lumière des débats présents dans la littérature et sur le terrain, sur l'intérêt de la planification régionale et locale dans ce domaine (3).

1) *La construction du triptyque « climat-air-énergie » pour une approche intégrée*

L'idée d'aborder de manière coordonnée les thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air n'est pas une évidence et ne va pas de soi. Comme cela a été montré dans la section précédente, ces thématiques étaient appréhendées dans des documents de planification distincts sans lien entre eux.

L'approche dite intégrée du secteur « climat-air-énergie » est d'apparition récente et découle d'un travail de construction, s'appuyant notamment sur des travaux scientifiques.

L'une des institutions ayant joué un rôle central est l'Agence européenne de l'environnement (AEE). Il s'agit d'une agence de l'Union européenne existant depuis 1993 et qui a pour mission « de fournir des informations fiables et indépendantes sur l'environnement »⁵⁶⁷ aux institutions de l'UE (Commission, Parlement, Conseil, mais aussi Conseil économique et social et Comité des régions) et aux États membres⁵⁶⁸. Cette institution produit donc de nombreux rapports. C'est ainsi qu'en 2004 l'Agence européenne de l'environnement a publié un rapport intitulé « *Air pollution and climate change policies in Europe : exploring linkages and the added value of an integrated approach* »⁵⁶⁹. Pour être exact, ce rapport a été préparé par l'*European Topic Center for Air and Climate Change Mitigation*, qui est l'un des six centres d'études thématiques sur lesquels s'appuie l'Agence européenne de l'environnement, et qui, comme son nom l'indique, est spécialisé sur les questions de lutte contre les changements climatiques et de pollution de l'air. Le rapport de 2004 précité constitue un travail important concernant les liens entre les thématiques « air » et « climat ». Dans un premier temps, le rapport recense et résume l'ensemble des études scientifiques existantes sur les liens entre pollution de l'air et changements climatiques, qui datent pour la plupart de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Il s'attache ensuite à identifier les lacunes dans les connaissances actuelles sur ces

⁵⁶⁷ <https://www.eea.europa.eu/fr/about-us/who/who-we-are> (consulté le 16 mai 2017)

⁵⁶⁸ Auxquels s'ajoutent des États hors UE : Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse, Turquie.

⁵⁶⁹ Agence européenne de l'environnement, *Air pollution and climate change policies in Europe : exploring linkages and the added value of an integrated approach*, EEA Technical Report, n° 5, Copenhague, 2004.

sujets. Enfin, il présente les enjeux pour une approche intégrée de ces enjeux. L'idée d'approche « intégrée » y est explicitement présentée comme un objectif dès la présentation du rapport :

« *This report explores the linkages between air quality and climate change from a european perspective in order to assist the European Environment Agency in approaching the issues of air quality and climate change in an integrated way* »⁵⁷⁰.

Il est à noter que les auteurs du rapport ne définissent pas ce qu'est une approche intégrée, alors qu'ils définissent des termes comme *linkages*, *ancillary benefits*, *secondary benefits*, *co-benefits*, *side effects*, *synergies*.⁵⁷¹

De manière générale, les personnes utilisant à la notion d'approche intégrée dans le domaine climat-air-énergie ne la définissent pas ou alors la définissent négativement : l'approche intégrée est le contraire d'une approche sectorielle. Cela serait donc synonyme d'approche transversale, terme d'ailleurs utilisé dans un rapport ministériel de 2013 à propos des SRCAE⁵⁷² et dans des travaux académiques⁵⁷³, ou d'approche globale⁵⁷⁴.

La notion d'approche intégrée peut renvoyer au principe d'intégration, trouvant son origine dans le droit international, avec l'article 4 de la Déclaration de Rio de 1992, et le droit de l'Union européenne, depuis l'Acte unique de 1986, puis confirmé par l'article 6 du traité d'Amsterdam et actuellement inscrit à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵⁷⁵. Cet article dispose que « Les exigences de la protection de l'environnement

⁵⁷⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁷² Alain Féménias *et al.*, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'économie et des finances, rapport n° 008371-1 et n° 2012/24/CGEIET/CI, mars 2013 (voir notamment p. 28).

⁵⁷³ Pour une réflexion sur l'approche transversale des politiques territoriales en matière de climat et d'énergie, voir : Camille Chanard *et al.*, « Politique énergétique et facteur 4 : instruments et outils de régulation à disposition des collectivités », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 2, n°1, mars 2011.

⁵⁷⁴ Termes utilisés par certaines personnes interviewées ; Entretien, directeur d'Airparif, ancien président du CNA et ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France, 11 octobre 2016

⁵⁷⁵ Mary Sancy, « Une introduction au principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques : du droit international au droit européen », in Gérard Brovelli et Mary Sancy (dir.), *Environnement et développement*

doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Ce principe peut se comprendre de deux manières selon Mary Sancy⁵⁷⁶ : soit comme la fusion des objectifs de protection de l'environnement, soit comme le nécessaire tempérament des effets négatifs sur l'environnement de l'ensemble des politiques publiques. De même, il ressort de la littérature anglo-saxonne que deux visions du principe d'intégration sont envisageables : l'une faible (*weak*), l'autre forte (*strong*)⁵⁷⁷. La première consiste à voir dans le principe d'intégration une simple exigence de prise en compte de l'environnement par les autorités publiques lorsque celles-ci prennent des décisions sectorielles. La seconde est plus exigeante : il s'agit alors de considérer que le principe d'intégration suppose que les préoccupations environnementales doivent être au centre de toute décision publique. Une vision plus poussée, suggérée par Raphaël Romi⁵⁷⁸, consiste à remettre en cause le principe d'intégration pour lui substituer un principe de prédominance « qui nous resitue à notre juste place : la prédominance de l'environnement qui viendrait coiffer l'ensemble des politiques publiques »⁵⁷⁹.

Il est à noter que le principe d'intégration n'a pas été reconnu explicitement dans le droit français, comme le souligne Agathe Van Lang⁵⁸⁰. On peut cependant considérer, à la suite notamment de Michel Prieur⁵⁸¹, que l'article 6 de la Charte de l'environnement – qui dispose

durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 19-24.

⁵⁷⁶ *Idem*.

⁵⁷⁷ Andrew Jordan and Andrea Lenschow, « Environmental Policy Integration : a State of the Art Review », *Environmental Policy and Governance*, 20, 2010, p. 147-158.

⁵⁷⁸ Raphaël Romi, « Introduction », in Gérard Brovelli et Mary Sancy (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 105-106.

⁵⁷⁹ *Idem*, p. 106.

⁵⁸⁰ Agathe Van Lang, « Le principe d'intégration en droit français », in Gérard Brovelli et Mary Sancy (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 25-32.

⁵⁸¹ Michel Prieur, « Les nouveaux droits », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2005, p. 1157.

que « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social » – y fait implicitement référence.

L'objectif d'approche intégrée des politiques climat, air et énergie n'est pas spécifique aux pays de l'Union européenne. Ainsi, dans un ouvrage au titre explicite *Integrating Climate, Energy and Air Pollution Policies*⁵⁸², des auteurs américains plaident pour une approche intégrée des politiques climat, air et énergie aux États-Unis. À la question « *Why policy integration ?* », ils proposent une réponse qui peut sembler évidente mais qu'il est bon de rappeler : « *Because climate, energy and air pollution are so closely linked, it is essential that we integrate policy making in these areas and others* »⁵⁸³.

C'est également sur ce constat de départ que se fonde le rapport de l'AEE de 2004, précité, pour promouvoir les avantages d'une approche intégrée des questions climatiques et de qualité de l'air. Le cœur de l'argumentaire repose sur le fait que les changements climatiques et la pollution de l'air ont en commun certaines sources d'émissions – une action sur ces sources étant alors bénéfique dans tous les cas, d'où l'idée de co-bénéfices – mais aussi que les effets néfastes indésirables liés aux politiques menées dans un domaine (la qualité de l'air par exemple) sur l'autre (le climat) peuvent être évités grâce à l'approche intégrée.

Le recours à de nombreuses études scientifiques permet aux auteurs du rapport de bâtir un argumentaire qui semble difficile à contester. Comme le note Erik Neveu, « la référence à la science porte une puissance objectivante et distanciatrice. Elle fait entrer dans le domaine de faits indiscutables, établis par des méthodes rationnelles »⁵⁸⁴. Les références à ce rapport de l'AEE de 2004 dans des rapports parlementaires ultérieurs, comme celui de Philippe Richert en 2007 dont il sera question, reproduisent cette « référence à la science » et le caractère irréfutable

⁵⁸² Gary C. Bryner and Robert J. Duffy, *Integrating climate, energy, and air pollution policies*, MIT Press, Cambridge, 2012.

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁸⁴ Erik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015, p. 61.

en découlant. Cela peut expliquer le succès de l'idée d'approche intégrée des politiques climat-air-énergie.

Le rapport de l'AEE est également utile par l'identification des nombreux obstacles – présents à l'époque, mais on pourrait se demander s'ils existent encore – à une approche intégrée. Parmi ces obstacles : des connaissances encore incomplètes sur les liens entre qualité de l'air et changements climatiques, des temporalités différentes selon que l'on parle des questions climatiques ou de qualité de l'air, des communautés scientifiques échangeant peu entre elles, de trop rares acteurs ayant des connaissances sur les deux sujets, des cadres d'actions déjà définis dans lesquels il est difficile d'ajouter de nouveaux sujets, des questionnements quant à l'échelle (internationale, nationale, locale) à laquelle devrait être mise en œuvre l'approche intégrée, etc.

Certains de ces obstacles renvoient à des problématiques bien connues en analyse des politiques publiques. La lecture du rapport de l'Agence européenne de l'environnement sur les politiques climatiques et de qualité de l'air laisse voir un phénomène de dépendance au sentier en ces domaines.

Le concept de dépendance au sentier (*path dependence*, en version originale) est issu des sciences économiques et a été théorisé en analyse des politiques publiques par Paul Pierson⁵⁸⁵. Il s'agit du constat selon lequel les décisions du passé influent celles du futur dans un processus d'auto-renforcement : plus on avance dans un processus, plus il devient difficile de revenir sur les choix opérés. Revenir sur le choix initial engendrerait en effet des coûts plus élevés que les ceux engendrés par le fait de persister dans le choix initial⁵⁸⁶.

La notion de dépendance au sentier n'est pas utilisée explicitement dans le rapport précité, mais il s'agit bien de ce phénomène lorsqu'il est expliqué que des "*detailed policy frameworks have*

⁵⁸⁵ Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 94, n° 02, juin 2000, p. 251-267.

⁵⁸⁶ L'exemple le plus souvent cité pour illustrer la dépendance au sentier est celui des claviers d'ordinateurs : il existe des claviers avec des dispositions de touches plus optimales (pour la rapidité) que les claviers « qwerty » et « azerty », mais y recourir entraînerait des surcoûts trop importants : coûts financiers pour les entreprises devant s'y adapter et coûts d'apprentissage (perte de temps par exemple) pour les usagers devant « réapprendre » à utiliser un clavier d'ordinateur.

been developed over many years in ways that are not easily changeable to include other issues which may complicate further negotiations»⁵⁸⁷. Est exprimée là l'idée qu'il est difficile d'intégrer de nouvelles problématiques dans des politiques qui se sont développées pendant des années sans les intégrer.

Le rapport de l'AEE de 2004 contient ainsi de nombreux constats et informations intéressants pour toute personne réfléchissant aux politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. A-t-il pour autant inspiré des travaux de réflexion nationaux ? Pour le savoir on peut regarder s'il a été repris ou cité dans des rapports ou autres documents nationaux. Autrement dit, il s'agit de voir s'il y a eu une circulation des idées entre institutions.

En France, c'est dans un rapport de 2007, intitulé *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, que l'on retrouve une influence du rapport de l'Agence européenne de l'environnement de 2004, explicitement mentionné (à une seule reprise certes). Le rapport français reprend ses constats quant aux liens entre qualité de l'air et changements climatiques et quant à l'utilité d'une approche transversale de ces problématiques. Ce rapport de 2007 avait été commandé à l'occasion des dix ans de la loi sur l'air de 1996 par le Premier ministre de l'époque, Dominique de Villepin, à Philippe Richert, alors président du Conseil national de l'air et sénateur UMP du Bas-Rhin.

Le rapport de 2007, *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, plaide jusque dans son titre pour une appréhension conjointe des enjeux climatiques et de qualité de l'air.

Il est utile de préciser que la lettre de mission parlementaire du Premier ministre demandait de « dresser un bilan de l'application de la loi du 30 décembre 1996 (...) et de proposer, le cas échéant, des pistes d'amélioration de cette politique, en liens avec les politiques de préservation de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique »⁵⁸⁸. Deux enjeux en lien avec la

⁵⁸⁷ Agence européenne de l'environnement, *Air pollution and climate change policies in Europe : exploring linkages and the added value of an integrated approach*, EEA Technical Report, n° 5, Copenhague, 2004, p. 42.

⁵⁸⁸ Lettre de mission de Dominique de Villepin, Premier ministre, à Philippe Richert, sénateur, en date du 26 juin 2006, 0874/06/SG.

question de la pollution de l'air sont cités : le climat et la biodiversité. La manière dont ils sont respectivement traités dans le rapport mérite d'être soulignée : la question climatique s'y révèle omniprésente tandis que la question de la biodiversité est abordée en quelques paragraphes. Le lien entre les thématiques de l'air et du climat semble clairement être perçu comme plus important, ou plus pertinent, que le lien entre qualité de l'air et préservation de la biodiversité. Les impacts de la pollution de l'air sur la biodiversité y sont d'ailleurs présentés comme « moins présents que dans les années 1970 marquées par la problématique des pluies acides. »⁵⁸⁹

Pour les thématiques climatiques et de qualité de l'air, le rapport Richert de 2007 part du constat que ces enjeux font l'objet de législations et de réglementations distinctes, sans lien entre elles. Ce constat s'appuie notamment sur le fait que la loi sur l'air de 1996 évoque à peine les questions climatiques, que le plan climat 2004 ne contient rien sur la qualité de l'air, ou encore que les PRQA et PPA s'intéressent exclusivement aux questions de qualité de l'air et de pollutions atmosphériques. Face à ce constat, le rapport Richert de 2007 plaide pour une approche intégrée des thématiques climatiques et de qualité de l'air et pour une gouvernance commune climat air énergie, en faisant explicitement référence au rapport de l'AEE de 2004. Le rapport Richert de 2007 propose deux principes de gestion de la qualité de l'air : celui de « transparence des choix sanitaires, environnementaux, économiques et sociaux liés à la pollution de l'air et à sa gestion » et celui d'une « approche intégrée et gouvernance air et climat ». C'est ce dernier aspect qui nous intéresse. Plusieurs propositions sont faites : réforme de la loi sur l'air de 1996 par une loi sur l'environnement atmosphérique qui intégrerait à la fois les questions d'air et de climat ; création d'une instance nationale (la forme d'une mission interministérielle est évoquée) de la pollution de l'air, du climat et de l'énergie ; création d'instances locales (le niveau régional semble privilégié) de l'air, du climat et de l'énergie.

Les mesures présentées apparaissent peu précises, mais ont, pour certaines, été précisées un an plus tard dans le rapport du comité opérationnel (COMOP), appelée également chantier, « Air

⁵⁸⁹ Philippe Richert, *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2007, p. 70.

et atmosphère » du Grenelle de l'environnement⁵⁹⁰. La continuité entre ces deux rapports – concrètement, on remarque à leur lecture que les constats et les préconisations générales sont les mêmes – s'explique par le fait que la présidence du COMOP « Air et atmosphère » du Grenelle était assurée par Philippe Richert, à la demande de Jean-Louis Borloo, alors ministre d'État en charge de l'environnement, de Nathalie Kosciusko-Morizet, alors secrétaire d'État en charge de l'Écologie, et de Dominique Bussereau, alors secrétaire d'État chargé des Transports⁵⁹¹. En revanche, nous n'avons pas trouvé la liste des autres membres de ce comité, mais nous n'avons pas été les seuls à nous heurter à cette difficulté : comme l'explique le livre de référence sur le Grenelle de l'environnement, dirigé par Daniel Boy, Matthieu Brugidou, Charlotte Halpern et Pierre Lascoumes, les listes des membres de certains COMOP, dont le n°33 « Air et atmosphère », n'ont pas été publiées⁵⁹². Ce constat est confirmé par la consultation du site internet de l'époque dédié à ce COMOP⁵⁹³. Ce même site était d'ailleurs très succinct et lapidaire sur les objectifs du chantier « air et atmosphère », se contentant de préciser que « La loi programme issue du Grenelle contiendra un volet « air » »⁵⁹⁴.

Le rôle de Philippe Richert semble indéniablement important sur la question. Il nous paraît possible de le qualifier d'« entrepreneur politique », au sens de John Kingdon⁵⁹⁵, en ce qu'il a un droit de parole, à la fois du fait de son expertise (cf. encadré ci-dessous), de sa représentativité (en tant qu' élu) et de sa position institutionnelle (en tant qu' élu et président du Conseil National de l'Air), qu'il utilise pour promouvoir une politique. Il nous paraît même possible d'inclure Philippe Richert dans la catégorie des « propriétaires de problèmes publics »,

⁵⁹⁰ Philippe Richert, Rapport du chantier n°33 du Grenelle *Air et atmosphère*, 13 mars 2008.

⁵⁹¹ Lettre de mission à Monsieur Philippe Richert, Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, 26 décembre 2007.

⁵⁹² Daniel Boy *et al.*, *Le Grenelle de l'environnement acteurs, discours, effets*, Armand Colin, Paris, 2012, p. 102.

⁵⁹³ <https://waybackmachine.org/web/20081126143944/http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article758>

⁵⁹⁴ <https://waybackmachine.org/web/20081126144035/http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/spip.php?article757>

⁵⁹⁵ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Longman, Boston, 2nd ed., 2011.

pour reprendre l'expression de Joseph Gusfield⁵⁹⁶, puisqu'il faisait alors partie, sur les questions de politique de lutte contre la pollution de l'air, des « protagonistes qui, à un moment donné, bénéficient d'un accès routinisé aux instances politico-administratives qui gèrent un problème reconnu comme tel. »⁵⁹⁷ Comme le souligne Philippe Zittoun⁵⁹⁸, le concept de « propriétaire de problèmes publics » est heuristique en ce qu'il permet de rendre compte des inégalités d'influence entre acteurs dans la définition des problèmes publics, dans l'accès au gouvernement, dans l'accès aux médias, etc. C'est en cela qu'il nous est apparu pertinent de mobiliser ce concept.

Encadré 9 : Philippe Richert, un élu de centre-droit connaisseur des enjeux environnementaux et de qualité de l'air.

Les connaissances de Philippe Richert sur les questions de qualité de l'air et, plus largement, d'environnement sont reconnues, comme le montrent son parcours et ses publications. Philippe Richert a commencé sa carrière comme professeur de sciences naturelles, ou sciences et vie de la terre, au collège. Cet élément biographique est souvent rappelé dans la presse comme l'une des raisons de son intérêt pour les questions d'environnement : il est ainsi présenté comme un « (...) ancien prof de SVT sensible à l'écologie (...) »⁵⁹⁹, ou comme un « Professeur de biologie de formation, très impliqué depuis longtemps dans les questions d'environnement (...) »⁶⁰⁰, ou encore « Cet ancien professeur de sciences naturelles raconte avec lyrisme sa passion pour les oiseaux (...) »⁶⁰¹.

⁵⁹⁶ Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

⁵⁹⁷ Érik Neveu, « L'approche constructiviste des problèmes publics. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Etudes de communication*, n° 22, 1999, p. 41-58.

⁵⁹⁸ Philippe Zittoun, *Les politiques publiques aux prises avec ses propriétaires*, document en ligne accessible sur : www.atelierpolitique.fr/wp-content/uploads/2016/05/Action-Publique-aux-prisesv04.pdf

⁵⁹⁹ http://www.liberation.fr/france/2015/12/08/philippe-richert-un-centriste-inflexible_1419354 (consulté le 26 janvier 2017)

⁶⁰⁰ <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/201110/un-ministre-atypique-philippe-richert> (consulté le 26 janvier 2017)

⁶⁰¹ <https://blogs.mediapart.fr/edition/lecole-des-regionales/article/110310/philippe-richert-prophete-en-son-pays> (consulté le 26 janvier 2017)

La lecture de la presse nous apprend également qu'il a soutenu Brice Lalonde lorsqu'il s'est présenté à l'élection présidentielle de 1981⁶⁰².

En tant qu'élu au conseil régional d'Alsace (1985-1992), il a été président de la commission environnement de ce conseil régional pendant six ans, puis vice-président en charge de l'environnement en 1992, et président de l'association de surveillance de la pollution de l'air en Alsace (ASPA).

Il a été président du conseil général du Bas-Rhin (1998-2008) et, dans ce cadre, a présidé la commission environnement de l'Association des départements de France (1999-2000).

Philippe Richert a ensuite été président du Conseil national de l'air (CNA) de 2004 à 2011.

À la même époque, en 2010, il a été élu président du conseil régional d'Alsace (jusqu'en 2015) et nommé ministre en charge des collectivités territoriales dans le gouvernement de François Fillon, poste qu'il occupera un an et demi.

Enfin, Philippe Richert a été président du conseil régional du Grand Est et président de Régions de France (anciennement Association des Régions de France – ARF) entre 2016 et septembre 2017, date à laquelle il démissionne de ses fonctions et annonce son retrait de la vie politique.

Philippe Richert est identifié comme un homme politique de centre-droit spécialiste des questions environnementales. Il « s'est fait spécialiste de ces questions dans sa famille politique »⁶⁰³ et « est connu pour son engagement au plan local comme au Sénat en faveur d'une politique environnementale active, notamment en matière de protection de l'atmosphère. »⁶⁰⁴

En tant que sénateur (1992-2010) puis président du CNA (2004-2011), il est l'auteur de deux rapports sur les questions de qualité de l'air : *Surveillance de la qualité de l'air* (1994) et *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence* (2007).

À l'occasion de la remise de chacun de ces rapports, Philippe Richert a publié des articles dans des revues spécialisées : « Surveiller l'air pour protéger la vie », *Actualité et dossier en santé publique*, n°13, décembre 1995, p. 36-37 et « À la recherche de l'atmosphère perdue », *Pollution atmosphérique*, N° 193, 2007, p. 5-6.

Il a ensuite été en charge du chantier « Air et atmosphère » dans le cadre du Grenelle de l'environnement et en a rédigé le rapport final (*Air et atmosphère*, chantier n°33 du Grenelle, 13 mars 2008).

⁶⁰² http://www.liberation.fr/france/2010/04/02/asterix-ump_618661 (consulté le 26 janvier 2017)

⁶⁰³ *Idem*

⁶⁰⁴ https://www.lesechos.fr/22/02/2005/LesEchos/19356-024-ECH_1-alsace-se-dote-d-une---cite-des-sciences---avec-le-vaisseau.htm (consulté le 26 janvier 2017)

Dans un autre registre, il a co-écrit, avec Philippe Douste-Blazy⁶⁰⁵, un ouvrage sur la question : *La ville à bout de souffle. Pollution urbaine et santé publique* (Plon, 2000).

Mais revenons au rapport « Air et atmosphère » de 2008. Parmi les nombreuses propositions, nous retiendrons celles s'inscrivant dans l'objectif d'une approche intégrée en matière de climat, d'air et d'énergie.

Une proposition, qui n'a pas vu le jour, était de transformer le Conseil national de l'air en Conseil national de l'atmosphère⁶⁰⁶, qui concernerait à la fois l'air et le climat. Cette proposition rejoint la préconisation, précédemment exposée dans le rapport de 2007, d'une instance nationale regroupant ces thématiques. Par ailleurs, il faut garder en mémoire que cette proposition concernait alors directement le responsable du rapport, puisque Philippe Richert présidait à l'époque le Conseil national de l'air. Dans cette optique, la proposition de création d'un Conseil national de l'atmosphère peut être vue comme la volonté d'extension de son périmètre de compétences.

Le rapport « Air et atmosphère » de 2008 est particulièrement intéressant sur le volet de la planification locale en matière d'air, d'énergie et de climat. Il y est proposé « de rechercher une synergie (voire une fusion) entre les plans climat énergie territoriaux (PCET), les plans régionaux de la qualité de l'air (PRQA) et les plans de protection de l'atmosphère (PPA), de façon à assurer une prise en compte conjointe de l'air et du climat dans les politiques sectorielles locales »⁶⁰⁷. Concrètement, il est proposé que les PRQA intègrent la thématique du climat, devant ainsi des « plans régionaux pour l'air et le climat » relevant de la compétence des conseils régionaux⁶⁰⁸.

⁶⁰⁵ Médecin de formation et homme politique (UDF puis UMP) ayant, entre autres, été ministre de la santé sous les gouvernements d'Edouard Balladur (1993-1995) et de Jean-Pierre Raffarin (2004-2005).

⁶⁰⁶ Philippe Richert, Rapport du chantier n°33 du Grenelle *Air et atmosphère*, 13 mars 2008, p. 16 et 25.

⁶⁰⁷ *Idem*, p. 21.

⁶⁰⁸ *Idem*, p. 29.

Cette proposition inspirera la création des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), par l'article 68 de la loi du 12 juillet 2010. Ces documents de planification sont donc les premiers à avoir été pensés dans une logique d'approche intégrée climat, air, énergie. La volonté d'approche intégrée semble avoir fait consensus lors des travaux parlementaires. En effet, si les dispositions relatives aux SRCAE ont donné lieu à des débats et amendements, cela n'a jamais concerné l'approche intégrée de ces documents : ont été débattus leurs échéances, leur procédure d'élaboration et notamment le rôle que devait ou non tenir le préfet⁶⁰⁹, et leur caractère opposable⁶¹⁰. Il a bien parfois été question de l'approche intégrée des problématiques climat air énergie, mais c'était alors pour rappeler la nécessité d'une telle approche ou pour reconnaître l'erreur de la logique antérieure d'approches sectorielles, comme l'illustre cette intervention de Philippe Richert :

« L'article 23, entre autres, vise à traiter conjointement trois préoccupations, qui concernent respectivement les émissions de polluants, les émissions de gaz à effets de serre et les bilans énergétiques. Jusqu'à présent, nous avons adopté une approche séparée de ces problématiques : pour traiter de ces questions, nous nous adressons à des spécialistes qui intervenaient dans un des trois domaines concernés. Désormais, au

⁶⁰⁹ Ainsi pour Évelyne Didier (alors sénatrice communiste de Meurthe-et-Moselle ; et par ailleurs maire et conseillère générale) : « Faire adopter le plan par le préfet révèle une certaine méfiance à l'égard des conseils régionaux, méfiance qui peut avoir des conséquences néfastes pour sa mise en œuvre. » (JO Sénat, n° 96 (C.R.), séance du mardi 29 septembre 2009, p. 8058). Dans le même sens, selon François de Rugy (alors député de Loire-Atlantique, du groupe Gauche Démocrate et Républicaine) : « Les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie mentionnés à l'article 23 sont une bonne chose – il aurait d'ailleurs été souhaitable qu'ils soient opposables –, mais il n'y a pas de raison qu'ils soient conjointement élaborés par le préfet et le président du conseil régional. (...) Nous pensons qu'il faut responsabiliser les élus locaux, dont certains ont déjà pris l'initiative de faire des plans Climat territoriaux dans leur région. Ils devraient donc avoir pleine compétence pour l'élaboration de ces schémas comme en d'autres domaines _ nous y reviendrons à propos de l'éolien. » (JO Assemblée nationale, n° 39 (C.R.), 2^{ème} séance du jeudi 6 mai 2010, p. 2937).

⁶¹⁰ L'idée de SRCAE opposables a été soutenue par plusieurs parlementaires : outre la position de François de Rugy (cf. sa citation en note de bas de page précédente), André Chassaing (député communiste du Puy-de-Dôme ; par ailleurs, à l'époque, conseiller régional d'Auvergne) a soutenu un amendement proposant l'opposabilité des SRCAE « aux personnes morales de droit public et de droit privé » (JO Assemblée nationale, n° 39 (C.R.), 2^{ème} séance du jeudi 6 mai 2010, p. 2940). Cet amendement a été jugé « excessif » par le rapporteur et par le gouvernement et n'a pas été adopté.

travers des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, nous adoptons une démarche qui permet de faire converger les trois approches. (...) »⁶¹¹

Cette absence de débat sur l'approche intégrée pourrait s'expliquer de différentes façons. La mobilisation d'arguments scientifiques, leur « puissance objectivante »⁶¹², a pu être de nature à imposer l'approche intégrée comme une évidence auprès des parlementaires. Il est possible aussi que les parlementaires n'y aient pas vu de remise en causes d'intérêts qu'ils défendent et, par conséquent, ne s'y soient pas opposés. Ces explications ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et l'absence de débat parlementaire sur l'idée d'approche intégrée des questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air demeure une interrogation.

Néanmoins, le processus du Grenelle de l'environnement⁶¹³ et les lois en ayant découlé ne doivent pas être vus comme une consécration totale de l'approche intégrée « climat-air-énergie ». Celle-ci s'est certes concrétisée pour la planification régionale, avec les SRCAE, mais pas pour la planification locale. D'un point de vue juridique, les PCET sont restés, jusqu'à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, des documents dédiés aux questions climatiques et énergétiques. Il est vrai que certaines collectivités et certains EPCI n'ont pas attendu cette loi pour inclure dans leur PCET un volet dédié à la qualité de l'air. Cet ajout volontaire était parfois encouragé, comme c'est le cas dans le SRCAE d'Île-de-France, au vu des enjeux locaux liés à la pollution de l'air.

Il apparaît donc, pour résumer, que l'émergence de l'idée d'approche intégrée des politiques climat-air-énergie est récente, au début des années 2000 en Europe, et son assise scientifique lui a permis de s'imposer et de se concrétiser rapidement, mais imparfaitement

⁶¹¹ Philippe Richert, JO Sénat, n° 96 (C.R.), séance du mardi 29 septembre 2009, p. 8056.

⁶¹² Érik Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015, p. 127.

⁶¹³ Rappelons, comme l'ont démontré Charlotte Halpern et Julie Pollard à propos des secteurs des déchets et du bâtiment, que le Grenelle de l'environnement a pu produire des changements dans les politiques publiques, mais qu'il ne s'agit pas là d'un effet automatique généralisable à l'ensemble des thématiques abordées lors du Grenelle (Charlotte Halpern et Julie Pollard, « Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment », *Gouvernement et action publique*, 2017/2, n° 2, p. 107-130).

Il convient maintenant d'étudier plus en détail la concrétisation de cette approche intégrée au niveau régional : le SRCAE.

2) *Le Schéma régional climat-air-énergie, un document à portée intégratrice ?*

Dans un premier temps, nous reviendrons sur le cadre juridique du SRCAE, en insistant tout particulièrement sur les spécificités de sa co-élaboration État/Région, qui est fait l'outil essentiel des liens entre État et Région sur les questions de climat, d'air et d'énergie (A).

Nous analyserons ensuite la structure et le contenu du SRCAE d'Île-de-France afin de montrer comment y sont abordées les thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air et en quoi il constitue un document de référence pour de nombreux acteurs franciliens (B).

Il est utile de préciser ici que l'émergence d'une planification régionale en matière de climat, d'air et d'énergie n'est pas une spécificité française. En Belgique, par exemple, il existe des plans air-climat-énergie adoptés au niveau régional⁶¹⁴ et l'objectif d'une vision intégrée de ces thématiques y est explicitement mis en avant.

A) Le SRCAE : lien entre l'État et la Région sur les questions de climat, d'air et d'énergie

Rappelons tout d'abord l'objet et le cadre juridique du SRCAE, tel qu'il découle de l'article L. 222-1 du Code de l'environnement. Il s'agit d'un document qui fixe, à l'échelle régionale et à horizon 2020 et 2050, des objectifs en matière de lutte contre les changements climatiques, d'adaptation aux effets des changements climatiques et de lutte contre la pollution de l'air. Cela passe, entre autres, par la fixation d'orientations en matière de développement des énergies renouvelables, de promotion de l'efficacité énergétique, etc. Sur la forme, le SRCAE doit

⁶¹⁴ Pour la région de Bruxelles-Capitale : <http://www.environnement.brussels/thematiques/air-climat/laction-de-la-region/air-climat-et-energie-vision-integree> ; pour la région wallonne : <http://www.awac.be/index.php/thematiques/politiques-actions/plan-pace> (consultés le 17 mai 2017)

contenir une partie dédiée au diagnostic et une autre dédiée aux orientations. Un schéma régional éolien (SRE) est également annexé au SRCAE. Le SRE est un document créé par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, mais son élaboration étant jusqu'alors volontaire, la majorité des Régions, dont l'Île-de-France, n'en avait pas élaboré. De plus, son contenu était purement informatif (indiquant les zones du territoire régional favorables à l'implantation d'éoliennes), ce que déplorait l'Association des Régions de France⁶¹⁵.

Concernant leur portée juridique, les SRCAE s'imposent dans un rapport de compatibilité aux PPA, PDU et PCET. Comme l'a jugé le Conseil d'État, le rapport de compatibilité suppose de ne pas remettre en cause les orientations fondamentales du schéma (CE, 22 février 1974, n° 91848, *Adam*), ce qui ne signifie pas une stricte conformité au document supérieur (CE, 10 juin 1998, n° 176920, *Société Leroy Merlin*). Concrètement, les PCET ont une double obligation, qui a été précisée dans une circulaire ministérielle du 23 décembre 2011⁶¹⁶ : d'une part, ils ne doivent pas être en contrariété avec les options fondamentales du SRCAE et, d'autre part, ils doivent contribuer à la mise en œuvre des objectifs du SRCAE. Ce rapport de compatibilité est vu comme un moyen permettant une certaine harmonisation des politiques locales climat-air-énergie⁶¹⁷.

En revanche, les SRCAE ne contiennent pas de normes opposables aux particuliers et sont donc dépourvus d'effet direct.

Enfin, il est à noter qu'il n'existe pas de lien juridique (ni de compatibilité, ni de prise en compte, et encore moins de conformité) entre le SRCAE et le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). En théorie, rien n'empêche donc l'existence de mesures contradictoires

⁶¹⁵ Bruno Rebelle, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, Association des Régions de France, décembre 2007.

⁶¹⁶ Circulaire du 23 décembre 2011 relative aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre et aux plans climat-énergie territoriaux, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, NOR : DEVR1132610C.

⁶¹⁷ Roselyne Allemand, « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », in GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), *Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, 2013, p. 169-182.

entre ces documents de planification. En pratique, des liens ont été faits entre ces deux documents au cours de leur élaboration.

Le SRCAE a pour particularité d'être co-élaboré par le président du conseil régional et par le préfet de région, plus précisément par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou, en Île-de-France, par la DRIEE.

Précisons que le SRCAE n'est pas le seul document relevant conjointement du président du conseil régional et du préfet de région : le Contrat de plan État-Région (CPER) en est le principal exemple, et se révèle primordial pour la fixation des engagements financiers de l'État d'une part, et de la Région d'autre part, sur des thématiques déterminées. Ces deux documents sont cependant de nature juridique bien différente : le CPER est un document de nature contractuelle, alors que le SRCAE reste un acte unilatéral. En effet, comme l'explique Roselyne Allemand, « bien que le SRCAE soit co-élaboré et fasse appel à une large consultation, il ne s'agit pas d'un acte de nature contractuel, mais d'un acte unilatéral qui découle de son adoption par arrêté préfectoral. »⁶¹⁸ Il convient de rappeler à cet égard que la distinction entre acte administratif unilatéral et contrat administratif découle du rapport à ses destinataires (imposition de volonté de l'administration dans le premier cas, accord de volonté dans le second cas) et n'est pas liée au nombre d'auteurs en présence⁶¹⁹. Nous trouvons pertinent de reprendre ici à notre compte une expression utilisée par Yves Jégouzo à propos de l'évolution de certaines procédures environnementales : « *l'instrumentum* reste unilatéral (...) Par contre, le processus qui y conduit est contractuel. »⁶²⁰ Autrement dit, si la procédure d'élaboration renvoie à des techniques contractuelles (négociations en vue d'un accord entre plusieurs personnes), la nature de l'acte qui en découle demeure celle de l'acte administratif unilatéral.

Le SRCAE est cependant un acte administratif unilatéral d'une nature particulière au vu de la co-élaboration et de la concertation dont il fait l'objet. Il nous semble que le SRCAE puisse entrer dans la catégorie des « actes administratifs unilatéraux conjoints », catégorie qui

⁶¹⁸ *Idem*, p. 172.

⁶¹⁹ Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif*, L.G.D.J., 1983.

⁶²⁰ Yves Jégouzo, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement ». *Pouvoirs* 127, n° 4, 2008, p. 28.

recouvre, selon Geneviève Koubi, les « actes nés d'un concours de déclarations unilatérales de volontés émanant de deux ou plusieurs personnes, autorités administratives investies de pouvoirs juridiques équivalents, indépendants et différenciés »⁶²¹. On voit que, traditionnellement, cette définition implique que les personnes publiques ayant pris l'acte soient de même nature – l'exemple typique étant l'arrêté interministériel – ce qui exclurait l'application de cette notion à un acte co-élaboré par un représentant de l'État et une collectivité territoriale, qui ne peuvent pas être considérés comme ayant des pouvoirs juridiques équivalents. Cependant, dans le cadre de la décentralisation, il a été reconnu l'existence d'actes administratifs unilatéraux pris conjointement par un représentant de l'État et d'une collectivité territoriale⁶²². La formulation même de la disposition relative au SRCAE laisse d'ailleurs peu de doute, l'idée d'élaboration conjointe apparaissant de manière explicite dans l'article L. 222-1 I du Code de l'environnement : « Le préfet de région et le président du conseil régional d'Île-de-France élaborent conjointement le projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements ». L'idée de co-élaboration État/Région n'a pas été accueillie de manière unanime, ce que révèlent les débats parlementaires précédant les lois Grenelle. Plusieurs parlementaires, principalement de gauche et écologistes, ont ainsi plaidés pour une compétence exclusive des Régions pour l'élaboration des SRCAE et le cantonnement des Préfets de région à un rôle d'avis. Il a été pointé une méfiance de l'État à l'égard des Régions :

*« Faire adopter le plan par le préfet révèle une certaine méfiance à l'égard des conseils régionaux, méfiance qui peut avoir des conséquences néfastes pour sa mise en œuvre. »*⁶²³

⁶²¹ Geneviève Koubi, « L'acte administratif unilatéral conjoint ». *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, 1985/1, p. 300.

⁶²² Geneviève Koubi, « L'exercice conjoint du pouvoir de police en matière de circulation routière - Réflexions à propos de l'article 3 du décret du 14 mars 1986 », *Revue française de droit administratif*, 1986, 915.

⁶²³ Evelyne Didier, JO Sénat, séance du mardi 29 septembre 2009, p. 8058.

Cette opinion rejoint l'idée plus générale exprimée par Albéric Baumard dans sa thèse, que « le recours à une action conjointe marque selon nous l'existence d'une défiance de la part de l'État face à une trop grande décentralisation. »⁶²⁴

La critique a aussi porté sur la nécessité de responsabiliser et de faire confiance aux élus locaux :

*« Il faut responsabiliser les élus locaux, dont certains ont déjà pris l'initiative de faire des plans climat territoriaux dans leur région. Ils devraient donc avoir pleine compétence pour l'élaboration de ces schémas comme en d'autres domaines. »*⁶²⁵

Cette vision décentralisatrice est également présente chez plusieurs associations ou réseaux d'associations (AMORCE, CLER - Réseau pour la transition énergétique, Réseau Action Climat France, etc.) plaidant pour des compétences élargies des régions en matière énergétique. Le plaidoyer pour la Région comme « autorité organisatrice des énergies décentralisées » (disposant de compétences élargies en matière de production et de développement des énergies renouvelables, de maîtrise de l'énergie, d'investissement sur les réseaux, etc.) se retrouve également dans les travaux du *think tank* « La Fabrique Écologique »⁶²⁶, avec néanmoins la nuance que des aspects comme la sécurité énergétique⁶²⁷ devraient rester du ressort de l'État. Le gouvernement s'est toutefois opposé aux propositions d'élargissement approfondi des compétences régionales en matière d'énergie. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) s'y est notamment opposée par crainte que cela puisse aboutir à une déstabilisation du système énergétique français, avec une remise en cause des grandes orientations énergétiques nationales et, notamment, des choix liés au nucléaire⁶²⁸. Cela peut être aussi compris comme

⁶²⁴ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 2012, p. 143.

⁶²⁵ François de Rugy, JO Assemblée nationale, n° 39 (C.R.), 2^{ème} séance du jeudi 6 mai 2010, p. 2937.

⁶²⁶ Géraud Guibert *et al.*, *Les territoires au cœur de la transition énergétique. Pour un modèle français de la décentralisation énergétique*, La Fabrique Écologique, note n° 1, mai 2014.

⁶²⁷ À entendre au sens de sécurité des approvisionnements énergétiques, ce qui peut impliquer des questions d'ordre géopolitique relevant de l'État, et au sens de sécurité des installations de production d'énergie ; *Idem.*, p. 6.

⁶²⁸ François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public* 30, n° 4, 2013, p. 443-472.

une volonté de l'État de s'assurer d'une certaine cohérence des actions régionales en matière de lutte contre les changements climatiques sur l'ensemble du territoire national⁶²⁹.

Le « co-pilotage » État/Région dans l'élaboration des SRCAE a par ailleurs été présenté dans un rapport ministériel comme un moyen de renforcer la légitimité de ce document de planification alors nouveau⁶³⁰.

La place de l'État est d'autant plus marquante en la matière que la compétence d'élaboration des PRQA avait été décentralisée : la co-élaboration État/Région du SRCAE signifie donc, en ce domaine, un retour de l'État, traduisant un mouvement de recentralisation vers l'État en région. Cela peut s'expliquer au vu des différents enjeux en présence : la volonté de l'État de garder la main sur les questions énergétiques justifie qu'il ne décentralise pas complètement ce secteur, tandis que la volonté d'approche intégrée climat-air-énergie nécessite la création d'un document unique, en l'occurrence le SRCAE. Ensemble, ces deux exigences impliquent de soumettre le SRCAE, et donc l'ensemble des sujets qu'il aborde, à une procédure de co-élaboration État/Région. Prévoir des procédures d'élaboration distinctes selon les thématiques du SRCAE (élaboration par la Région pour l'air, co-élaboration par l'État et la Région pour l'énergie, par exemple) aurait porté atteinte à l'unité de ce document et donc à l'idée même de l'approche intégrée.

Les SRCAE, du fait de leur co-élaboration État/Région, ont été l'occasion d'interprétations contradictoires concernant les marges de manœuvres laissées aux Régions, laissant voir des divergences de compréhension du rôle de la planification climat-air-énergie à l'échelle régionale. C'est ainsi que, selon François Bertrand et Elsa Richard :

« c'est bien toute la portée des SRCAE qui est l'objet d'interprétations divergentes : simple programmation régionalisée des politiques de développement des énergies

⁶²⁹ Richard Huitelec, « Grenelle de l'environnement et SRCAE, ou comment paver l'enfer de bonnes intentions », *Droit de l'environnement*, n° 181, août 2010, p. 253-256.

⁶³⁰ Alain Féménias *et al.*, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'économie et des finances, rapport n° 008371-1 et n° 2012/24/CGEJET/CI, mars 2013, p. 42 et s.

renouvelables et de l'efficacité énergétique pour l'État, reconnaissance du rôle indispensable des collectivités régionales comme actrices de premier plan des politiques énergétiques nationales pour les Régions. »⁶³¹

François-Mathieu Poupeau parle à cet égard de « conflits d'usage » concernant les SRCAE⁶³² : les services préfectoraux ont une vision descendante des SRCAE qui seraient de simples déclinaisons territoriales des objectifs nationaux, tandis que les conseils régionaux et l'Association des régions de France ont une vision moins portée sur les contraintes réglementaires et qualifiée de plus volontariste et prospective, comme outils pour enclencher des dynamiques locales. La première interprétation est très clairement exprimée dans une circulaire du ministère de l'environnement en date du 29 juillet 2011⁶³³. La ministre de l'environnement explique que :

« les SRCAE ont pour unique vocation de fixer des objectifs en termes de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique et non des objectifs généraux en termes de politique énergétique, ces derniers relevant de la politique nationale », ajoutant que « des motions générales en faveur de la sortie ou du maintien du nucléaire, ou d'appui général aux énergies renouvelables, ne sont pas appropriées dans le cadre de cet exercice. »⁶³⁴

Cette circulaire constitue un recadrage à destination de certaines Régions qui auraient voulu, à l'occasion de l'élaboration des SRCAE, s'affranchir des choix énergétiques décidés au niveau national, ou du moins les infléchir. En 2011, plusieurs conseils régionaux ont en effet voulu

⁶³¹ François Bertrand et Elsa Richard, « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 73.

⁶³² François-Mathieu Poupeau, « Les Schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », in GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), *Collectivités territoriales et énergie: ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, 2013, p. 183-193.

⁶³³ Instruction du gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, NOR : DEVR1118472J.

⁶³⁴ *Idem.*, p. 4.

mettre en débat la question du nucléaire et se prononcer sur la réduction de sa place, dans le contexte post-accident nucléaire de Fukushima (2011). Cette position était principalement celle des élus régionaux écologistes, présents en nombre à la suite des élections régionales de 2010. Le 29 septembre 2011, le conseil régional d'Île-de-France a ainsi voté un vœu⁶³⁵, présenté par les élus Europe Ecologie Les Verts, demandant au gouvernement d'engager une sortie du nucléaire sur une génération, de fermer les plus vieilles centrales nucléaires françaises, de remettre en cause le projet d'EPR⁶³⁶ de Flamanville, etc. Ce vœu faisant suite à l'accident de Fukushima, l'argument de la sécurité y est particulièrement développé. Ainsi, peut-on lire :

« Notre région est directement concernée par la menace nucléaire. La proximité de la centrale de Nogent-sur-Seine fait courir d'importants risques pour les 12 millions de Franciliens. Les plans particuliers d'intervention prévus en cas d'accident nucléaire n'ont clairement pas été élaborés sur l'hypothèse d'une catastrophe aussi importante que celle de Fukushima. (...) »

À cet aspect concernant la sécurité des franciliens, s'ajoutent des revendications portant plus globalement sur la politique énergétique nationale : « sortir du nucléaire sur une génération », « remettre en cause le projet EPR, car coûteux et non conforme aux recommandations de l'ASN », « engager un plan massif d'économies d'énergies et promouvoir la sobriété et l'efficacité énergétiques » et « développer de manière décisive les énergies renouvelables ». On voit là une volonté de la Région Île-de-France, portée en premier lieu par les élus écologistes, de s'affirmer par rapport à l'État sur les questions énergétiques.

Cette volonté est également présente dans d'autres conseil régionaux (Aquitaine en juin 2011, Pays de la Loire en juillet 2011)⁶³⁷ qui ont, toujours à l'initiative d'élus écologistes, voté des vœux similaires.

⁶³⁵ Conseil régional d'Île-de-France, *Réussir la transition énergétique*, Vœu proposé par le groupe Europe Écologie – Les Verts, CR 113-11, 29 septembre 2011.

⁶³⁶ Réacteur nucléaire de troisième génération (EPR signifiant *European Pressurized Reactor* puis *Evolutionary Power Reactor*), dont un est en cours de construction à Flamanville (Normandie).

⁶³⁷ <http://www.sortirdunucleaire.org/Le-Conseil-regional-d-Ile-de> (consulté le 20 mai 2017)

Pour rappel, un vœu voté par une collectivité territoriale est sans valeur juridique et ne fait pas grief, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État⁶³⁸, et c'est en tant qu'expression formelle d'une prise de position politique qu'il doit être compris. Le vote de ces vœux à l'initiative des élus écologistes régionaux, mais aussi le contexte électoral avec la proximité des élections présidentielles et législatives de 2012, ont fait dire à François-Mathieu Poupeau qu'un processus de politisation des SRCAE a eu lieu, ces derniers se retrouvant mis en débat et au cœur de stratégies politiques. Celles-ci pouvaient relever tantôt des seules sphères régionales (débats entre élus régionaux), tantôt des relations entre l'État et les Régions (crainte de certains élus régionaux de gauche et de l'ARF de voir le gouvernement, alors de droite, veuille accélérer l'élaboration des SRCAE pour qu'ils soient terminés avant les échéances électorales de 2012 [élections présidentielle et législatives] et les porter ainsi à son bilan)⁶³⁹.

Le Plan régional pour le climat d'Île-de-France de 2011 évoque le futur SRCAE pour en expliciter le contenu : « Le PRQA adopté en 2009 deviendra son volet air tandis que le plan climat régional nourrira le volet climat tant du point de vue de l'atténuation que de l'adaptation »⁶⁴⁰. Cette affirmation témoigne du regard porté alors par la Région Île-de-France et mérite d'être commentée. La principale impression qui en ressort est une compréhension restrictive de l'approche intégrée climat-air-énergie. Il semblerait ici que le SRCAE soit envisagé comme un document réunissant le PRQA d'une part et le plan climat régional d'autre part. Il s'agirait finalement d'une juxtaposition de deux documents sectoriels dans un seul et unique document. Or, l'idée d'approche intégrée implique une réflexion globale, nécessitant une mise en relation des personnes travaillant sur les différentes thématiques, prenant en compte

⁶³⁸ Voir par exemple : Conseil d'État, 29 décembre 1997, n°157623, *SARL Enlem* ; Conseil d'État, 30 décembre 2009, n°308514, *Département du Gers*.

⁶³⁹ François-Mathieu Poupeau, « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public* 30, n° 4, 2013, p. 443-472.

⁶⁴⁰ Plan régional pour le climat d'Île-de-France, 2011, p. 6.

les enjeux communs afin d'y répondre par des solutions communes⁶⁴¹. La simple juxtaposition des documents existants ne correspond pas à l'objectif d'approche intégrée.

En réalité, plusieurs entretiens menés ont permis de prendre conscience du fait que l'élaboration du SRCAE d'Île-de-France n'a pas seulement consisté à juxtaposer les deux documents de planification existants. Le SRCAE d'Île-de-France a certes repris des éléments du PRQA et du plan climat régional, mais est allé plus loin. L'élaboration du SRCAE a été l'occasion d'approfondir certaines thématiques comme les questions énergétiques où les connaissances restaient lacunaires. Plusieurs études ont donc été commandées dans le cadre du processus d'élaboration du SRCAE d'Île-de-France et confiées à différents acteurs en fonction de leurs expertises. À titre d'exemples, on peut citer le travail de l'IAU Île-de-France et d'Airparif ayant abouti à une cartographie à une échelle fine de la consommation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires, l'étude du Centre scientifique et technique du bâtiment sur les enjeux de réhabilitation énergétique des bâtiments résidentiels en Île-de-France, l'étude de la DRIEE et de la DRIEA sur les réseaux de chaleur, l'étude du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur la géothermie, l'étude sur la biomasse, ou encore celle sur l'éolien⁶⁴². Au vu de ces nombreux rapports et études, l'un des apports du SRCAE a d'abord été une indéniable amélioration des connaissances de ces différents sujets à l'échelle de l'Île-de-France. Ce constat d'un meilleur état des lieux grâce à la démarche d'élaboration du SRCAE confirme ce que François-Mathieu Poupeau avait déjà observé dans ses recherches sur les SRCAE⁶⁴³. Par ailleurs, les études ainsi réalisées permettent de générer des connaissances communes aux

⁶⁴¹ Le constat de SRCAE consistant en un « simple empilement d'orientations thématiques » a été fait dès 2013 dans un rapport précité (Alain Féménias *et al.*, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'économie et des finances, rapport n° 008371-1 et n° 2012/24/CGEJET/CI, mars 2013).

⁶⁴² Toutes ces études (ou leurs synthèses) sont accessibles sur le site : <http://www.srcae-idf.fr/spip.php?rubrique10> (consulté le 22 mai 2017)

⁶⁴³ François-Mathieu Poupeau, « Les Schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », in GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), *Collectivités territoriales et énergie: ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, 2013, p. 183-193.

services du conseil régional et de la DRIEE, qui peuvent alors se fonder sur les mêmes données pour leur travail d'élaboration du SRCAE.

La démarche d'élaboration du SRCAE est perçue positivement car elle permet l'amélioration des connaissances, mais a pu également présenter quelques inconvénients. L'élaboration du SRCAE a ainsi été marquée par l'abandon de thématiques traitées dans l'un ou l'autre des documents préexistants. Globalement, la responsable du SRCAE au sein du conseil régional d'Île-de-France considère qu'à l'époque, « *on a un petit peu perdu en ligne la problématique extrêmement technique qu'est la qualité de l'air* »⁶⁴⁴. C'est par exemple le cas d'enjeux précédemment abordés dans le PRQA d'Île-de-France comme l'air intérieur dans l'habitat et les transports, les pollens, ou encore les impacts du secteur aérien. Ce dernier point est en réalité traité dans le SRCAE⁶⁴⁵, mais de manière parcellaire : comme cela est précisé dans le SRCAE « le transport aérien n'est pas dans le périmètre du SRCAE pour les consommations énergétiques et pour les émissions de GES mais l'est pour les émissions de polluants atmosphériques des plateformes aéroportuaires. »⁶⁴⁶ Ce sujet a été un point de désaccord entre les services de l'État et le conseil régional d'Île-de-France : les premiers ne voulaient pas inclure le transport aérien dans le bilan énergétique francilien, tandis que le second, poussé par les élus écologistes notamment, le souhaitait. Il ressort d'ailleurs d'un rapport ministériel de 2013 portant sur les SRCAE, que l'absence du secteur aérien dans les SRCAE a été source de déception chez certains acteurs (sans qu'il ne soit précisé lesquels)⁶⁴⁷.

Le fait que certaines thématiques présentes dans les documents sectoriels (PRQA notamment) ne le soient plus dans le SRCAE est un point intéressant à souligner. En effet, cela démontre que l'élaboration de ce dernier document n'a pas seulement été un travail de juxtaposition de

⁶⁴⁴ Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

⁶⁴⁵ Objectif TRA 4, SRCAE d'Île-de-France, p. 280-284.

⁶⁴⁶ SRCAE d'Île-de-France, p. 250. Le sigle GES utilisé dans la citation signifie gaz à effet de serre.

⁶⁴⁷ Alain Féménias *et al.*, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (SRCAE)*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'économie et des finances, rapport n° 008371-1 et n° 2012/24/CGEJET/CI, mars 2013.

plans préexistants mais a nécessité des arbitrages entre thématiques : certaines sont conservées, voire approfondies par la commande d'études et de rapports, tandis que d'autres sont écartées.

Des entretiens menés⁶⁴⁸ nous ont éclairés sur les moyens humains dédiés à l'élaboration du SRCAE d'Île-de-France. Il en ressort que le travail s'est organisé autour d'une équipe réduite de cinq personnes, issues des services de la DRIEE et du conseil régional et amenées à travailler ensemble. Pour la DRIEE Île-de-France, un agent, ingénieur de formation, du service « énergie, climat, véhicule » est spécifiquement en charge du SRCAE. Mais, il est épaulé sur certains sujets : par exemple, l'agent en charge du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France, également ingénieur de formation, a participé à la rédaction du volet du SRCAE consacré à l'air. À ces deux agents s'ajoute leur chef de service. Pour la Région Île-de-France, une cheffe de projet SRCAE a été nommée au sein du service « air, énergie, bruit » (direction de l'environnement, unité Aménagement durable) – service qui inclut la thématique « climat » bien que son intitulé ne l'indique pas – et dont le chef s'est également impliqué dans l'élaboration du SRCAE. Preuve de la continuité des thématiques et des documents de planification, la cheffe de projet SRCAE était auparavant en charge de l'élaboration du PRQA d'Île-de-France.

B) Le SRCAE d'Île-de-France, document de référence sur l'ensemble des sujets climat, air et énergie

Le SRCAE d'Île-de-France est un document volumineux plus de quatre cents pages (sans compter le schéma régional éolien qui lui est annexé), dont la présentation détaillée serait particulièrement longue et fastidieuse⁶⁴⁹. À ce propos, l'une des personnes que nous avons interrogées estimait, sous forme de boutade, qu'il doit y avoir dix franciliens tout au plus qui

⁶⁴⁸ Entretien, chef du service Energie, Climat, Véhicules de la DRIEE, 19 février 2016 ; entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

⁶⁴⁹ Qui est accessible, ainsi que sa synthèse, sur le site dédié : <http://www.srcae-idf.fr/spip.php?rubrique1> (consulté le 22 mai 2017)

ont déjà lu le SRCAE en totalité⁶⁵⁰. Il est peut-être proche de la réalité, les personnes intéressées par les mesures sur un secteur d'activité donné (transport, urbanisme, agriculture, énergies renouvelables, etc.) pouvant tout à fait consulter les seuls passages les concernant.

Il est en revanche utile de décrire la structure globale du SRCAE, dont nous reproduisons ici le sommaire général, afin d'en comprendre la logique.

⁶⁵⁰ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

Figure 5 : Reproduction du sommaire du SRCAE d'Île-de-France

POINTS DE REPERES SUR LE SRCAE

1. Enjeux du climat, de l'air et de l'énergie
2. Cadre stratégique et réglementaire du SRCAE d'Île-de-France

SITUATION REGIONALE

1. Caractéristiques de la région Île-de-France
2. Consommations énergétiques
3. Production d'énergie et bilan des énergies renouvelables et de récupération
4. Emissions de gaz à effet de serre
5. Qualité de l'air et émissions de polluants atmosphériques
6. Adaptation du territoire régional aux effets du changement climatique

SCENARIOS REGIONAUX

1. Energie et gaz à effet de serre
2. Emissions de polluants et la qualité de l'air
3. Evolution climatique

Objectifs et orientations

1. Bâtiments
2. Energies renouvelables et de récupération
3. Consommations électriques
4. Transports
5. Urbanisme & aménagement
6. Activités économiques
7. Agriculture
8. Modes de consommations durables
9. Qualité de l'air
10. Adaptation au changement climatique
11. Mise en œuvre et suivi
12. Synthèse des actions recommandées aux collectivités territoriales

GLOSSAIRE

PANORAMA DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES PLANS CLIMAT-ENERGIE TERRITORIAUX

Le SRCAE d'Île-de-France se décline, de manière classique pour un tel document⁶⁵¹, en trois grandes parties : le diagnostic, les scénarios régionaux et les objectifs et orientations. Le diagnostic consiste à la fois en la présentation des caractéristiques de la région Île-de-France et un état des lieux régional des différents enjeux : consommations énergétiques, production d'énergie dont les énergies renouvelables, émissions de gaz à effet de serre, qualité de l'air et adaptation aux effets du changement climatique. La partie « scénarios régionaux » est avant tout consacrée aux scénarios en matière de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre, en s'appuyant sur les objectifs « 3 x 20 » et facteur 4. Il apparaît que la qualité de l'air n'a pas fait l'objet de scénario, aux dires même du SRCAE⁶⁵². La question de l'évolution climatique est, quant à elle, très rapidement évoquée avec pour base les scénarios du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Enfin, la troisième partie, consacrée aux objectifs (au nombre de dix-sept) et orientations (au nombre de cinquante-huit), est la plus conséquente. Les orientations et objectifs y sont déclinés thématique par thématique : bâtiments, énergies renouvelables et de récupération, consommations électriques, transports, urbanisme et aménagement, activités économiques, agriculture, modes de consommations durables, qualité de l'air, adaptation au changement climatique. Il est à noter que cette dernière partie se conclut par une « synthèse des actions recommandées aux collectivités territoriales »⁶⁵³, qui reprend à nouveau toutes les thématiques précitées.

Les objectifs généraux du SRCAE sont une déclinaison, adaptée aux spécificités franciliennes et notamment à sa dépendance énergétique, de la règle des « 3x20 pour 2020 »⁶⁵⁴ du « paquet

⁶⁵¹ Si cette présentation en termes de scénarios, de diagnostic d'orientations et d'objectifs se retrouve dans d'autres SRCAE, elle ne permet cependant pas de faire des comparaisons entre ces documents du fait de la diversité des méthodologies (sur les inventaires des émissions de gaz à effet de serre par exemple) et des scénarios retenus. Ce constat a entre autres été dressé dans une étude de la Caisse des dépôts et consignation effectuée en 2012, lorsque la plupart des SRCAE étaient en consultation publique : Jérémie de Charentenay *et al.*, *Le schéma régional climat-air-énergie : un outil d'orientation pour la transition énergétique et climatique des régions françaises*, CDC Climat Recherche, Étude Climat, n° 36, septembre 2012.

⁶⁵² Cf. p. 92 du SRCAE d'Île-de-France.

⁶⁵³ *Idem*, p. 388 et s.

⁶⁵⁴ Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 ; atteinte du seuil de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie ; amélioration de l'efficacité énergétique de 20 %.

énergie-climat » pris par l'Union européenne en 2009. Il s'agit donc de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 28 % d'ici 2020, d'augmenter l'efficacité énergétique de 20 % à cette date et de porter à 11 % la part des énergies renouvelables dans l'énergie consommée. Ce dernier chiffre, inférieur à l'objectif national de 23 % d'énergies renouvelables en 2020, est particulièrement faible. Il faut cependant le mettre en perspective de la situation initiale : en 2009, les énergies renouvelables produites en Île-de-France représentaient seulement 4,7 % de la consommation énergétique régionale. Il est expliqué dans la synthèse du SRCAE que ce retard est dû aux caractéristiques du territoire francilien, qui « limitent, en effet, le développement de certaines énergies renouvelables comme l'hydraulique ou l'éolien par rapport à d'autres régions. »⁶⁵⁵

Les chiffres précités constituent des objectifs généraux. Ceux-ci sont ensuite précisés par des objectifs plus précis et par des orientations spécifiques à chaque secteur.

⁶⁵⁵ Synthèse du SRCAE, p. 13.

Pour illustrer cela, nous reproduisons ici, à titre d'exemple, le tableau des objectifs et orientations dans le domaine des énergies renouvelables.

Figure 6: Objectifs et orientations énergétiques du SRCAE d'Île-de-France

N°	OBJECTIFS	N°	ORIENTATIONS
ENR 1	Densifier, étendre et créer des réseaux de chaleur et de froid en privilégiant le recours aux énergies renouvelables et de récupération	ENR 1.1	Déployer des outils en région et sur les territoires pour planifier et assurer le développement du chauffage urbain
		ENR 1.2	Optimiser la valorisation des énergies de récupération et favoriser la cogénération sur le territoire
		ENR 1.3	Encourager le développement et l'exploitation durable des géothermies
		ENR 1.4	Assurer une mobilisation et une utilisation cohérentes de la biomasse sur le territoire avec des systèmes de dépollution performants
ENR 2	Favoriser le développement des énergies renouvelables intégrées au bâtiment	ENR 2.1	Accélérer le développement des pompes à chaleur géothermales et aérothermiques
		ENR 2.2	Accompagner le développement des filières solaires thermique et photovoltaïque
		ENR 2.3	Mettre en place les conditions permettant au chauffage domestique au bois d'être compatible avec les objectifs de la qualité de l'air
ENR 3	Favoriser le développement d'unités de production d'ENR électrique et de biogaz sur les sites propices et adaptés	ENR 3.1	Favoriser la création de ZDE dans les zones favorables définies dans le SRE
		ENR 3.2	Améliorer la connaissance du potentiel et mettre en place les conditions nécessaires à un développement de la méthanisation
		ENR 3.3	Favoriser le développement de centrales photovoltaïques sur des sites ne générant pas de contraintes foncières supplémentaires

Source : SRCAE d'Île-de-France, p. 188.

La lecture de ce tableau permet une identification immédiate des principaux objectifs (accompagnés pour chacun d'eux de plusieurs orientations plus précises) constituant les priorités de la Région Île-de-France : densification des réseaux de chaleur et de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération ; développement des énergies renouvelables intégrées aux bâtiments ; développement d'unités de productions d'énergies renouvelables électriques et de biogaz. On peut voir que les objectifs définis tiennent compte des spécificités franciliennes et ne sont pas seulement une retranscription d'objectifs génériques nationaux. Par exemple, le développement des réseaux de chaleur et de froid est

particulièrement pertinent dans les espaces densément urbanisés, comme l'est la partie centrale de l'agglomération parisienne. Il en est de même pour l'objectif de favoriser le développement d'énergies renouvelables intégrées aux bâtiments.

Ces objectifs et orientations qualitatives s'accompagnent d'objectifs quantitatifs, chiffrés. Toujours à titre d'illustration, voici ci-dessous le tableau récapitulant les objectifs chiffrés de production d'énergies renouvelables, qui s'inscrivent explicitement dans la perspective de la règle du « 3x20 pour 2020 » (2^{ème} colonne) et du « facteur 4 » (3^{ème} colonne).

Figure 7: Objectifs énergétiques quantifiés du SRCAE d'Île-de-France

		Référence 2009 (GWhef)	"Objectif 3x20" 2020c (GWhef)	Ordre de grandeur pour le Facteur 4 à 2050 (GWhef)
Production thermique dans le bâtiment	Solaire Thermique	17	766	4 556
	Biomasse domestique	3187	3187	3 187
	Biomasse collective hors réseaux	47	642	1 416
	Pompe à chaleur (chauffage et climatisation)	3845	5795	4 292
Chaleur industrielle	Biomasse	13	60	638
Production de chaleur et de froid sur les réseaux	UIOM - Chaleur	1515	1818	1 818
	Biomasse	67	1814	3 477
	Géothermie	1035	2070	3 960
	Pompe à chaleur (production froid)	306	452	953
Production électrique et de biogaz renouvelable	UIOM - Electricité	267	133	133
	Solaire Photovoltaïque	8	517	9 550
	Biogaz	298	2046	9 922
	Hydraulique	43	85	213
	Eolien	0	800	2 700
Production de substitut de produit pétrolier	Culture énergétiques	548	548	548
TOTAL		11 202	20 471	46 070
% EnR dans consommation régionale		5%	11%	44%

Source : SRCAE d'Île-de-France, p. 187.

Des développements spécifiques à chacune de ces sources d'énergies apparaissent dans le SRCAE, mais le tableau permet déjà de repérer des spécificités de la production énergétique francilienne : importance des unités d'incinération des ordures ménagères (UIOM) et de la géothermie dans la production de chaleur, part négligeable du solaire (qu'il soit thermique ou photovoltaïque), absence de l'éolien. La lecture des objectifs à 2020 et 2050 permet également d'identifier les sources énergétiques dont le développement est privilégié dans le SRCAE (le solaire photovoltaïque et thermique, la biomasse, la géothermie, le biogaz, l'éolien, etc.) ou, au contraire, qui n'ont pas vocation à augmenter (la biomasse domestique⁶⁵⁶, les cultures énergétiques⁶⁵⁷), voire qui doivent baisser (la production d'électricité par les UIOM).

Adopter un SRCAE, n'est pas une fin en soi ; il faut ensuite qu'il soit mis en œuvre, ce qui implique que les acteurs locaux (que ce soit les collectivités territoriales, les EPCI, les établissements publics concernés, les acteurs économiques concernés, etc.) le connaissent, au moins pour les parties du SRCAE les concernant, et le reconnaissent comme le document d'orientation sur les questions de climat, d'air et d'énergie au niveau régional.

Il ressort des entretiens menés que le SRCAE est spontanément cité comme référence lorsqu'il s'agit des thématiques climatique, énergétique et de qualité de l'air. La référence au SRCAE semble être utilisée comme un argument de justification ou de légitimation des décisions prises et des actions menées par les différents acteurs.

Ainsi, les agents travaillant sur ces questions au sein de communes ou d'EPCI que nous avons rencontrés s'y réfèrent régulièrement. La référence au SRCAE permet parfois d'expliquer la manière dont ils ont fixé leurs propres objectifs :

« J'ai en tête l'objectif du SRCAE sur la rénovation (...) donc moi j'ai rapporté ça à notre territoire. »⁶⁵⁸

⁶⁵⁶ Chauffage individuel au bois (cheminée, poêle).

⁶⁵⁷ Production de bioéthanol à partir de colza, par exemple.

⁶⁵⁸ Entretien, chargé du plan énergie climat à l'établissement public territorial de Plaine Commune, 27 mai 2016.

C'est parfois un moyen de justifier leur intérêt pour tel ou tel sujet à un moment donné :

*« la demande de la Région c'était plutôt de dire qu'il ne fallait pas seulement des études de faisabilité [d'un réseau de chaleur] mais qu'il faut qu'on y aille, parce que c'est dans les recommandations du SRCAE pour les collectivités de se doter d'un réseau de chaleur urbain sur leur territoire. »*⁶⁵⁹

C'est enfin parfois l'occasion de souligner qu'ils se sont fixé des objectifs proportionnellement plus ambitieux que ceux inscrits dans le SRCAE... quitte à ne pas les atteindre :

*« Nous notre objectif qu'on s'est fixé au premier plan climat c'est rénover 3500 logements privés et 2300 logements sociaux par an, donc on est au-dessus de l'objectif SRCAE. (...) Là on est un peu en deçà des objectifs, mais on est dans une bonne dynamique de rénovations. On est dans les objectifs régionaux mais on n'est pas dans les objectifs qu'on s'est fixé. »*⁶⁶⁰

Un autre élément ressortant des entretiens menés, est l'accord unanime concernant les objectifs du SRCAE d'Île-de-France, résumé en une phrase par l'un de nos interlocuteurs : *« il est difficile d'être en désaccord avec les orientations du SRCAE. »*⁶⁶¹ Les objectifs de ce document sont souvent qualifiés d'ambitieux⁶⁶². La question est de savoir s'ils sont atteignables et si les moyens (humains, financiers, techniques, etc.) pour les atteindre sont mobilisés. Cela rejoint ce qu'un ancien responsable associatif, maintenant à la tête de la SEM Energies Positi'if, nous expliquait : son expérience en association lui a appris que rien ne sert de se battre pour fixer des objectifs très ambitieux si ensuite rien n'est mis en œuvre pour les atteindre⁶⁶³. Concernant le SRCAE d'Île-de-France, un premier bilan intermédiaire publié par la Région Île-de-France et

⁶⁵⁹ Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

⁶⁶⁰ Entretien, chargé du plan énergie climat à l'établissement public territorial de Plaine Commune, 27 mai 2016.

⁶⁶¹ Entretien, chargé de mission, syndicat mixte Paris Métropole, 11 mai 2016.

⁶⁶² Entretien, responsable du pôle ENR et maîtrise de l'énergie au SIPPAREC, 30 mars 2016 ; entretien, chargé de mission, syndicat mixte Paris Métropole, 11 mai 2016 ; entretien, chargé du plan énergie climat à l'établissement public territorial de Plaine Commune, 27 mai 2016.

⁶⁶³ Entretien, directeur de la SEM Energies Positi'if, anciennement directeur du réseau CLER, 17 mai 2017.

la DRIEE en octobre 2015 permet de constater de grandes disparités dans l'état d'avancement selon les objectifs⁶⁶⁴.

La création du SRCAE a par ailleurs fait ressurgir le débat sur l'intérêt de la planification en matière d'environnement, ce que nous allons maintenant aborder.

3) *L'intérêt de la planification environnementale en débat*

Encensée par les uns, critiquée par d'autres, la planification en matière environnementale est l'objet d'appréciations diverses⁶⁶⁵.

La planification se caractérise par son aspect prospectif⁶⁶⁶ et permet de définir des politiques publiques sur le moyen ou long terme. Cela fait d'elle un instrument particulièrement adapté pour appréhender les enjeux de long terme, dont ceux liés aux changements climatiques. L'objectif de « facteur 4 » à échéance 2050, présent dans le Plan climat de 2004 et décliné dans les SRCAE, est un exemple de vision à long terme. Cela interroge, puisque la notion même de long terme est sujette à interprétation : le long terme des phénomènes climatiques ne correspond pas au long terme des élus. Ces derniers peuvent éprouver des difficultés à dépasser l'horizon de la fin de leur mandat, ce qui est pourtant nécessaire lors de tout exercice de planification⁶⁶⁷.

⁶⁶⁴ ARENE Île-de-France, Région Île-de-France, DRIEE, *SRCAE d'Île-de-France : Premiers repères*, octobre 2015.

⁶⁶⁵ Les idées développées ici sur la planification environnementale ont fait l'objet d'un article de notre part : Noé Gérardin, « La planification, un instrument renouvelé face aux changements climatiques », in Marta Torre-Schaub *et al.* (dir.), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, éd. Mare et Martin, coll. ISPJS, vol. 47, Paris, 2018, p. 283-300.

⁶⁶⁶ Sur les liens entre prospective et planification, voir : Nicolas Rio, « Gouverner les institutions par le futur : Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015) », thèse de science politique, Université Lyon 2 et Institut d'études politiques de Lyon, 2015.

⁶⁶⁷ Pierre Bodineau, « Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales », in Jean-Luc Pissaloux (dir.), *Planification, développement durable et action publique locale*, L'Harmattan, Paris, 2015, p. 21-31.

La planification est de nature à penser le long terme et les incertitudes qui y sont liées. Dans les domaines qui nous intéressent, l'incertitude peut concerner par exemple l'intensité des changements climatiques, leur rapidité, leurs impacts au niveau de la région, etc. et on peut envisager plusieurs scénarii, ce que fait justement le SRCAE d'Île-de-France en se basant sur les travaux du GIEC. Ainsi, pour certains auteurs, « l'action planificatrice est conçue comme une activité de réduction d'incertitude »⁶⁶⁸.

De manière générale, la planification est souvent décrite par les acteurs y ayant recours comme l'instrument qui permet d'assurer la cohérence et le caractère réfléchi des politiques publiques mises en place. La planification climatique permet ainsi d'éviter « *de faire des politiques publiques au doigt mouillé (...) [et] de la politique énergie-climat à la petite semaine* »⁶⁶⁹. Ces expressions expriment bien le rejet de décisions prises sans réflexion préalable et sans vision à long terme. Comme cela a déjà été dit, élaborer un document de type SRCAE (mais aussi PCET), nécessite en effet de faire un état des lieux, un diagnostic de l'existant, avant de proposer des objectifs et des mesures pour les atteindre.

L'autre intérêt majeur de la planification mis en avant par certains auteurs⁶⁷⁰ est l'importance de la concertation lors de l'élaboration des plans et programmes. La concertation est en effet consubstantielle à la planification dans le domaine environnemental : si l'on considère les nombreux plans, schémas et programmes prévus dans le Code de l'environnement⁶⁷¹, leur

⁶⁶⁸ Pierre-Olivier Garcia et Olivier Soubeyran, « L'adaptation au changement climatique. Vers un nouveau paradigme de la planification ? », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 154.

⁶⁶⁹ Entretien, chargé de mission énergie climat de l'AdCF, 21 mars 2016.

⁶⁷⁰ Voir en ce sens : Agathe Van Lang, « Le rôle du droit souple dans la simplification du droit de l'environnement », in Isabelle Doussan (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 82-95.

⁶⁷¹ C'est le cas des principaux documents, plans, et stratégies prévues dans le Code de l'environnement : SDAGE (art. L. 212-2 du Code de l'environnement), des SAGE (art. L. 219-2), de la stratégie bas-carbone (art. L. 222-1 D), du SRCAE (art. L. 222-1), des PPA (art. L. 222-4), des stratégies régionales pour la biodiversité (art. L. 371-3), des plans nationaux de prévention et de gestion des déchets (art. L. 541-11 et s.), des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (art. L. 541-13 et s.), etc.

élaboration passe par une phase de concertation. Il s'agit même d'une caractéristique essentielle de la planification, « domaine originaire » de la concertation⁶⁷² en général et de la planification environnementale en particulier. Comme le remarque Émile Gozé dans sa récente thèse sur les plans climat :

« bien que les procédés de concertation s'étendent peu à peu à des actes « non planificateurs », d'un point de vue formel, le recours à une procédure de concertation demeure donc un élément caractéristique des actes de planification par rapport aux autres actes administratifs unilatéraux. »⁶⁷³

Les modalités de cette concertation varient, notamment pour adapter les acteurs de la concertation aux spécificités de chaque secteur (selon qu'il s'agisse des questions climat-air-énergie ou de biodiversité ou de déchets, il faut adapter la liste des organismes participant à la concertation).

Les phases de concertation prévues par la loi lors de l'élaboration des différents documents de planification sont des exigences juridiques qui répondent à une logique d'amélioration des documents de planification.

Une recherche portant sur la planification énergétique municipale en Suède⁶⁷⁴ a mis en évidence l'utilité des phases de concertation quant à la qualité des documents élaborés (du fait de la mise en commun d'expertises d'institutions diverses, tant publiques que privées), quant à leur légitimité (les acteurs exclus du processus d'élaboration d'un document de planification sont plus à même de ne pas vouloir appliquer celui-ci et de le critiquer) et quant à l'amélioration des

Sur la diversité et les caractéristiques des documents de planification en matière environnementale : Patrick Janin, « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, NS 2013, p. 43.

⁶⁷² André de Labaudère, « L'administration concertée », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, L.G.D.J., 1974, p. 407.

⁶⁷³ Émile Gozé, « Les Plans Climat : Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales », thèse en droit public, Université Toulouse 1, 2017, p. 23.

⁶⁷⁴ Paul Fenton *et al.*, "Stakeholder participation in municipal energy and city planning – experiences from Sweden", *Local Environment*, 21/3, 2016, p. 272-289.

coopérations entre acteurs. L'intérêt des procédures de concertation dans l'élaboration de documents de planification n'est donc pas une spécificité française.

Avant d'être un document, la planification est donc une démarche. La planification peut d'ailleurs être définie comme une « technique particulière d'élaboration d'une norme ou d'un document (...) »⁶⁷⁵. Il est possible d'affirmer que le processus d'élaboration d'un document de planification comme le SRCAE est tout aussi important que le document en découlant.

Enfin, l'un des intérêts de la planification environnementale serait d'améliorer la lisibilité des politiques publiques complexes, en réunissant dans un même document des mesures qui seraient sinon dispersées.

L'argument opposé peut cependant être avancé, à savoir que le système de planification rendrait illisible l'action publique. Il s'agit là d'une critique récurrente de la planification en matière d'environnement, mais aussi d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il est ainsi question du « mille-feuille » des plans et programmes⁶⁷⁶, en écho au « mille-feuille territorial » critiqué, ou encore de « schématologie »⁶⁷⁷. Cela soulève également une question de sécurité juridique et d'intérêt environnemental de la planification : comme le note Arnaud Gossement, « l'empilement et l'enchevêtrement des plans (...) peuvent compromettre la sécurité juridique des projets sans que le gain environnemental ne soit toujours démontré »⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ A. Van Lang *et al.*, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 2008, p. 292.

⁶⁷⁶ Voir par exemple : Christine Acerbi et Marie Bourgeois., « La multiplication des plans, écueil ou opportunité ? » *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n° 152, octobre 2009, p. 26 ; Mathieu Saujot *et al.*, *Gouvernance locale de l'énergie – Clarification des enjeux et illustration par la planification territoriale*, Working Paper n° 08/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), octobre 2014.

⁶⁷⁷ Pierre Villeneuve, « La planification territoriale de la transition énergétique », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2016, 29.

⁶⁷⁸ Arnaud Gossement et Yves Jégouzo, « Le droit de l'environnement doit-il se réinventer? », *Opérations Immobilières. Le Moniteur*, janvier 2016, p. 7.

Pour reprendre les termes utilisés par Jean-Bernard Auby dans la préface d'un ouvrage consacré aux schémas de cohérences territoriales⁶⁷⁹, mais qui pourraient tout aussi bien s'appliquer à notre sujet, « on peut douter de l'efficacité de ces édifices formés de plans et de schémas, qui se superposent à d'autres plans et schémas, s'articulent avec encore d'autres plans et schémas. »⁶⁸⁰

Lors des entretiens que nous avons menés, la critique de l'illisibilité et de l'enchevêtrement de la planification concernant le climat, l'air et l'énergie est très régulièrement présente. Le plus marquant est que cette critique est formulée par des acteurs d'horizons très variés, collectivités territoriales, services de l'État, associations, y compris par des acteurs eux-mêmes auteurs ou co-auteurs de documents de planification. La critique porte surtout sur la difficulté à comprendre les liens juridiques et logiques entre un grand nombre de documents de planification, comme le montrent ces extraits d'entretiens :

*« Nous on s'y perd. On a un SRCAE, un PPA, un PDU et un PRSE. Et pourtant ils vont tous parler des mêmes sujets. »*⁶⁸¹

*« Quand on parle d'environnement, on a, rien qu'en Île-de-France, un PPA sur les questions de qualité de l'air, un SRCE sur les trames bleues et vertes, un SRCAE, un SRE, un SDAGE, un SAGE, des plans climat, des Agendas 21... Du coup il y a un enchevêtrement à la fois de documents, une superposition entre à la fois les niveaux et les secteurs, qui fait que ça fait beaucoup et on s'y perd. Et en plus, on a du mal à appréhender l'articulation entre tous ces documents, parce qu'untel doit être pris en compte, l'autre doit être simplement compatible avec un autre, etc. »*⁶⁸²

⁶⁷⁹ Seydou Sékou Traoré, *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU du 13 décembre 2000*, L'Harmattan, collection Administration et aménagement du territoire, Paris, 2001.

⁶⁸⁰ Jean-Bernard Auby, « Préface », *Ibid*, p. 11.

⁶⁸¹ Entretien, chef du service Energie, Climat, Véhicules de la DRIEE, 19 février 2016.

⁶⁸² Entretien, chargé de mission, syndicat mixte Paris Métropole, 11 mai 2016.

Ce constat a poussé l'Agence parisienne du climat (APC) à faire un travail de décryptage des différents plans et des liens juridiques qui les unissent, afin d'aider ses adhérents à mieux les comprendre⁶⁸³.

L'un des procédés souvent utilisés dans les documents présentant le système de planification des questions climat-air-énergie est la cartographie des différents documents (avec parfois des couleurs différentes selon leurs auteurs) et la représentation de leurs liens juridiques par des flèches différentes selon la nature du lien (compatibilité, prise en compte). Le résultat obtenu illustre bien la complexité de la planification en matière de climat, d'air et d'énergie et des thématiques connexes.

Le SRCAE d'Île-de-France propose deux schémas explicatifs des liens qui l'unissent avec les autres documents de planification :

Figure 8: Articulation du SRCAE avec les autres documents de planification

Figure 2 - Articulation du SRCAE avec les autres documents régionaux de planification



Source : SRCAE d'Île-de-France, p. 22.

⁶⁸³ Entretien, directrice de l'Agence parisienne du climat, 25 mai 2016.

Figure 9: Articulation du SRCAE avec les PCET, SCOT et PLU

Figure 3 - Déclinaison territoriale des objectifs et des orientations du SRCAE

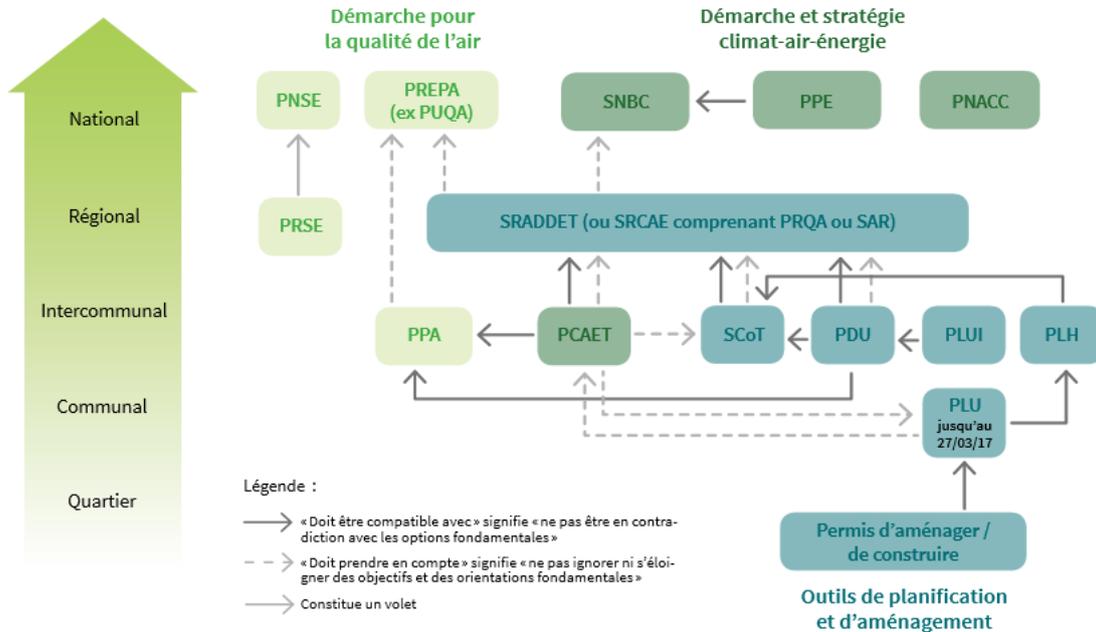


Source : SRCAE d'Île-de-France, p. 23.

Une perspective plus large, incluant des documents de planification dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat par exemple, montre un système de planification d'une certaine

complexité. Nous prenons ici l'exemple d'une illustration présente dans un document de l'ADEME à destination des élus locaux⁶⁸⁴.

Figure 10: Panorama des documents de planification sur les questions climat-air-énergie



Source : ADEME, *Élus, l'essentiel à connaître sur les PCAET*, novembre 2016, p. 8.

Pour information, ce schéma était accompagné d'un glossaire, non reproduit ici, des sigles utilisés.

Ce dernier schéma concerne le système de planification français en général (et non pas francilien, d'où la présence de la bulle « SRADDET (ou SRCAE...) »), ce qui nous amène à préciser que les critiques exprimées à l'encontre de la planification ne sont pas spécifiques à l'Île-de-France. Ainsi, sur la seule question de la politique de l'air, un rapport de la Cour des comptes et un rapport parlementaire ont récemment déploré l'existence d'une planification locale « foisonnante » et mal articulée⁶⁸⁵. Par ailleurs, il faut souligner que la multiplication des

⁶⁸⁴ ADEME, *Élus, l'essentiel à connaître sur les PCAET*, novembre 2016.

⁶⁸⁵ Cour des comptes, *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2015 ; Jean-Louis Roumégas et Martial Saddier, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, Assemblée Nationale, mai 2016.

plans et schémas n'est pas une spécificité française : une des personnes interrogées nous a ainsi fait part de son étonnement d'avoir découvert, à la suite d'échanges avec des collègues étrangers, le nombre de documents de planification relatifs aux questions climatiques et énergétiques dans des villes comme Stockholm, Varsovie ou Vienne :

« on voit par exemple les suédois et en l'occurrence Stockholm qui nous présente sa stratégie en termes d'énergie et d'urbanisme et tous les plans stratégiques dont ils disposent sur le climat : ils doivent avoir à peu près six documents qui peuvent ressembler au plan climat pour la seule ville de Stockholm. Alors on a essayé de voir si ce n'était pas la ville, la région, etc. et non c'était vraiment la ville. Parce qu'il y a une stratégie énergie, un plan climat, un plan neutralité carbone... (...) Si vous allez voir pour Stockholm sur le site de la ville, vous trouvez au moins cinq documents qui traitent de l'énergie. Là c'est vraiment extrême mais on échange avec Varsovie, avec Vienne, dans le cadre de ce projet, ils ont des plans à 2020, des plans à 2025, des plans 2015-2030 sur le climat (...) »⁶⁸⁶

Enfin, un autre constat ressort de notre entretien avec la chargée de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France⁶⁸⁷ : il semblerait que les personnes amenées à utiliser un document comme le SRCAE le considèrent généralement trop long – rappelons qu'il fait plus de quatre cents pages – dans son ensemble, mais trop imprécis sur les thématiques qui les concernent. Cela soulève un réel problème : un document comme le SRCAE, qui traduit une volonté d'approche intégrée des problématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, peut difficilement être à la fois exhaustif sur chaque sujet et accessible dans son ensemble.

Les futurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont il sera question dans la prochaine section, risqueront de se heurter à cette même difficulté.

⁶⁸⁶ Entretien, responsable du pôle énergie à la mairie de Paris, 6 avril 2016.

⁶⁸⁷ Entretien, chargé de projet SRCAE du conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

Section 3 : Les futurs SRADDET face à l'enjeu de l'intégration

Il est difficile de ne pas évoquer le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) lors qu'il est question d'approche intégrée. Ce nouveau schéma, qui rappelons-le ne concerne pas l'Île-de-France⁶⁸⁸, est en effet emblématique d'une volonté d'intégration dans un même document des problématiques jusqu'alors envisagées dans des documents distincts.

Ce document de planification, créé par l'article 10 de la loi du 7 août 2015 (NOTRe), mérite d'être mentionné car il pose la question de l'insertion des thématiques qui nous intéressent – climat, air, énergie – dans un document se voulant explicitement intégrateur. Cela répond au constat fait, notamment dans un rapport de 2014⁶⁸⁹, de la stratification et des difficultés d'articulation entre les schémas régionaux préexistants⁶⁹⁰.

Le SRADDET est un schéma prescriptif élaboré par le conseil régional fixant des objectifs de moyen et long termes « en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets » (art. L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales, CGCT). Ce document se substitue à plusieurs schémas régionaux sectoriels (SRCAE, schéma régional de cohérence écologique,

⁶⁸⁸ Ainsi que la Corse et les régions d'outre-mer, qui disposent toutes de documents de planification spécifiques.

⁶⁸⁹ Sylvie Alexandre *et al.*, *Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, rapport n° 008800-01, décembre 2014.

⁶⁹⁰ Pierre Villeneuve, « Les schémas régionaux de planification environnementale », *Droit Administratif*, décembre 2014, part. 11.

schéma régional des infrastructures et des transports, plan régional de prévention et de gestion des déchets), devenant ainsi un « schéma des schémas »⁶⁹¹.

Élément important à noter, les SRADDET sont élaborés par les conseils régionaux, qui en sont les seuls auteurs. La procédure d'élaboration prévoit d'y associer certaines personnes, dont le préfet de région, les conseils départementaux, les EPCI, etc.⁶⁹² et certaines autres doivent être consultées pour avis⁶⁹³. L'État transfère donc ses compétences de planification au niveau régional ne gardant plus qu'un pouvoir d'approbation visant à s'assurer de la conformité des SRADDET aux normes et intérêts nationaux, conformément à l'article L. 4251-7 du Code général des collectivités territoriales. C'est pour cela que la Cour des comptes a récemment questionné l'utilité même des services déconcentrés de l'État en région travaillant sur les thématiques couvertes par les SRADDET et a notamment prôné la suppression des effectifs des DREAL pour éviter de faire doublon avec ceux des conseils régionaux⁶⁹⁴. En ce sens, cela marquerait une véritable montée en puissance des Régions par rapport à l'État sur les nombreuses thématiques (climat, air, énergie, biodiversité, aménagement du territoire, déchets) abordées dans les SRADDET.

Par ailleurs, le SRADDET étant document prescriptif, opposable aux documents d'urbanisme locaux, la montée en puissance des Régions se fait également vis-à-vis des collectivités territoriales infrarégionales et des EPCI. Le caractère prescriptif des schémas régionaux était

⁶⁹¹ Pierre Villeneuve, « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 7, juill. 2015, alerte 144.

⁶⁹² L'article L. 4251-5 du CGCT prévoit que soient associés à l'élaboration du SRADDET : le préfet de région, les conseils départementaux, les métropoles, les EPCI, la population, les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont élaborés un PDU, un comité de représentants sur les questions de gestion des déchets, le comité régional en charge de la biodiversité, les comités de massif le cas échéant.

⁶⁹³ Article L. 4251-6 du CGCT : celui-ci vise les EPCI, les conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux, l'autorité environnementale et la conférence territoriale de l'action publique (sur cette dernière, cf. chapitre 5 de la présente thèse).

⁶⁹⁴ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs compétences, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017, p. 80-81.

un élément mis en avant par Géraldine Chavrier, qui se questionnait, en 2008, sur les conditions nécessaires pour que les Régions soient un pouvoir « supra-local » assumé⁶⁹⁵.

Par ailleurs, soulignons que certains schémas régionaux sectoriels, concernant notamment les questions environnementales et climatiques, ne sont pas intégrés au SRADDET. C'est le cas du programme régional pour l'efficacité énergétique (article L. 222-2 du Code de l'environnement) et du schéma régional biomasse (article L. 222-3-1 du même code). Tous deux devront décliner et prendre en compte les objectifs fixés par le SRADDET. Cela pose la question de la lisibilité du nouveau système de planification.

La création des SRADDET s'inscrit dans un mouvement plus long d'évolution de la planification, celle-ci passant de plus en plus de logiques sectorielles à des approches intégrées⁶⁹⁶. Ces approches soulèvent de nombreuses questions quant à leurs modalités d'application⁶⁹⁷ et ne sont pas dépourvues de tout risque. Par exemple, la planification existante en outre-mer, se voulant intégrée, avec les schémas d'aménagement régionaux (SAR), a pu être considérée comme un « procédé de simplification à risque pour le droit de l'environnement »⁶⁹⁸, du fait de la difficile détermination de la portée normative des documents qui y sont intégrés et de la perte de précision entraînée par l'intégration de nombreuses thématiques dans un seul et même document⁶⁹⁹.

⁶⁹⁵ Géraldine Chavrier, « Que avenir pour la région dans l'organisation territoriale française ? » *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2008, p. 1657.

⁶⁹⁶ Romain Melot, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique » *L'Année sociologique* 59, n° 1, 2009, p. 177-199.

⁶⁹⁷ Celles-ci, que nous abordons par la suite, ont été souligné dans un rapport de la Caisse des dépôts et consignations et de l'IAU Île-de-France, *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Nouvel outil, nouveaux enjeux pour les régions*, avril 2017.

⁶⁹⁸ Dominique Blanchet, « La planification « intégrée » par le schéma d'aménagement régional : un procédé de simplification à risque pour le droit de l'environnement dans les régions d'outre-mer », in Isabelle Doussan (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 231-234.

⁶⁹⁹ Notons au passage, qu'une vision plus intégrée encore des schémas régionaux d'aménagement a été promue dans le cadre du débat national sur la transition énergétique : il est proposé dans la synthèse de ce débat qu'en outre-

La même problématique peut se poser concernant les SRADDET.

Tout d'abord, se pose la question de la précision du contenu des SRADDET. Aux termes de l'article L. 4251-1 alinéa 4 du CGCT, les SRADDET reprennent les « éléments essentiels du contenu » des documents sectoriels auxquels ils se substituent, dont les SRCAE. Cette disposition laisse penser que certains éléments jusqu'alors présents dans les documents régionaux sectoriels seront absents des SRADDET. Cela peut se comprendre en termes de lisibilité des futurs SRADDET, mais cela questionne sur la continuité des orientations, objectifs et actions préexistantes dans les documents sectoriels intégrés au SRADDET. La signification de l'expression « éléments essentiels du contenu » des documents sectoriels est d'ailleurs un des points de vigilance soulevés par le Réseau Action Climat - France dans un rapport de 2016⁷⁰⁰. Pendant un temps, il était difficile de savoir exactement quel serait le contenu des SRADDET.

Un décret en date du 3 août 2016 est venu préciser la composition des SRADDET⁷⁰¹. Ces derniers comprendront un rapport consacré à l'état des lieux et aux objectifs dans chaque thématique abordée. Ces objectifs devront être pris en compte par les documents locaux de planification (SCOT ou à défaut PLU, PDU, PCAET, charte des parcs naturels régionaux). En matière de climat, d'air et d'énergie, l'article R. 4251-5 du CGCT tel qu'il découle de ce décret, précise que les objectifs « portent sur : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la lutte contre la pollution atmosphérique, la maîtrise de la consommation d'énergie tant primaire que finale, notamment par la rénovation énergétique, le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques ». Ces formulations sont suffisamment larges – même si on peut se demander pourquoi sont

mer le SRCAE soit intégré dans le schéma régional d'aménagement (Conseil national du débat sur la transition énergétique, *Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France*, juillet 2013, p. 36)

⁷⁰⁰ Charlotte Izard, *Nouvelles compétences climat énergie des collectivités territoriales. Loi NOTRe, transition énergétique : quels impacts pour les territoires ?*, Réseau Action Climat France, mai 2016.

⁷⁰¹ Décret n°2016-1071 du 3 août 2016 relatif aux SRADDET.

mentionnées deux sources d'énergie renouvelable seulement – pour inclure tous les éléments déjà présents dans les SRCAE. Les SRADDET comprendront également un fascicule de règles générales. Les documents locaux de planification devront y être compatibles. Le nouvel article R. 4251-10 du CGCT dispose que « en matière de climat, d'air et d'énergie, sont déterminées les mesures favorables au développement des énergies renouvelables et de récupération ». Le fait que seules des mesures sur les énergies renouvelables soient prévues dans le fascicule de règle du SRADDET sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air semble être révélateur d'une vision restrictive de ces enjeux.

Une deuxième question mérite d'être abordée : celle de l'articulation des différentes thématiques (aménagement et développement durable du territoire, transports, climat, air, énergie, biodiversité, déchets) qui seront traitées dans les futurs SRADDET. Ces documents se veulent être des documents intégrés, mais ne risquent-ils pas de se résumer à des compilations d'objectifs et de mesures sans lien les uns avec les autres ? Autrement dit, les SRADDET pourront-ils être réellement « intégrateurs » ?

De manière paradoxale, les textes relatifs aux SRADDET ne semblent pas prendre la pleine mesure de l'approche intégrée, notamment en ce qui concerne la problématique climatique. Il est certes difficile de définir ce que serait idéalement l'approche intégrée des SRADDET, mais certains éléments ne semblent pas aller dans le sens de cette intégration. Par exemple, dans le décret du 3 août 2016 précité, les objectifs en matière de transports incluent l'articulation entre les différents modes de transports, la cohérence des services de transport public, etc.⁷⁰² mais aucun lien n'est fait entre la thématique transport et celle des émissions de gaz à effet de serre. On aurait pu imaginer que la partie transport des SRADDET inclut des considérations et des objectifs chiffrés quant à la limitation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques de ce secteur. Le risque existe donc de trouver dans certains SRADDET des chapitres juxtaposés et non articulés entre eux sur la thématique transport, la thématique climat, air et énergie, etc. Comme nous l'expliquait un spécialiste des questions énergétiques au sein

⁷⁰² Cf. art. R. 4251-4 du CGCT.

de l'association AMORCE⁷⁰³, ce risque n'est pas inhérent au cadre juridique du SRADDET, mais est lié à l'usage qu'en feront les Régions. Sur ce point, l'organisation et les pratiques internes des conseils régionaux joueront sans aucun doute un rôle important, en fonction de la capacité des directions et services en charge des différentes problématiques à travailler ensemble, au-delà de l'organisation classique « en silos », par secteurs d'action publique et par thématiques.

La création des SRADDET relève donc d'une idée saluée – élaborer un document de planification intégrateur de nature à permettre une approche cohérente des politiques publiques dans différents secteurs auparavant traités dans des documents séparés – mais non dénuée de risques : perte de précision dans les orientations, objectifs et mesures fixés, juxtaposition de thématiques non reliées entre elles, voire occultation de problématiques au profit d'autres, etc.

Les politiques climat-air-énergie régionales peuvent en ressortir renforcées par des objectifs ambitieux et « irriguant » l'ensemble du document, tout comme elles peuvent en ressortir affaiblies, en cas de traitement sectoriel de ces questions.

⁷⁰³ Entretien, chargé de mission énergie du réseau AMORCE, 9 juin 2017.

Conclusion du chapitre 3

Plusieurs éléments sont à retenir à l'issue de ce chapitre, qui nous aura permis d'étudier le processus de construction et de justification d'un modèle de planification présenté comme « intégré ».

Tout d'abord, si l'appréhension du triptyque « climat-air-énergie » peut sembler aujourd'hui aller de soi, il faut garder en mémoire que cette approche n'a rien de naturelle et qu'elle résulte en premier lieu d'un travail de construction scientifique des liens qui unissent les enjeux climatiques, énergétiques et de qualité de l'air. L'évolution de la perception de ces questions a eu lieu dans un laps de temps relativement court : comme nous l'avons d'ailleurs montré, l'approche qui s'imposait au cours de la décennie 2000 se caractérisait par une vision cloisonnée des enjeux en présence : à chaque thématique correspondait un document de planification spécifique. Cette vision a ensuite évolué dans la seconde moitié de la décennie 2000 et au début des années 2010, aboutissant en particulier à la réforme de la planification régionale avec la création des SRCAE.

Il est remarquable de constater que l'approche intégrée « climat-air-énergie » semble s'être imposée de manière consensuelle. Nous avons en particulier mis en lumière que lors des débats parlementaires portant sur la création des SRCAE, l'idée même d'approche intégrée n'a été que très peu discutée et jamais remise en cause, contrairement, par exemple, aux modalités d'élaboration des SRCAE.

Plus récemment encore, depuis 2015, la création des SRADDET illustre la pérennisation et même l'amplification du mouvement vers une planification régionale intégrant un nombre toujours plus important d'enjeux. Ce document, qui concerne les régions métropolitaines hors Île-de-France, pourrait être un objet d'étude très instructif sur la réponse que les Régions vont apporter à cet impératif d'intégration : adaptent-elles leur organisation interne lors de l'élaboration de leur SRADDET ? Comment l'approche intégrée se matérialise-t-elle dans la structure et le contenu des SRADDET ? Ces questions, qui restent en suspens, sont des pistes de réflexion parmi d'autres sur ces documents porteurs de nombreuses interrogations.

Enfin, ce chapitre a permis de voir comment, à l'échelle d'une Région, a pu s'opérer le passage d'une planification fragmentée à un document de planification intégrant les thématiques du climat, de l'air et de l'énergie.

Cependant, au-delà de l'élaboration du SRCAE, il semble légitime de se demander si l'approche intégrée a de réelles incidences sur la manière dont la Région Île-de-France appréhende les enjeux climatiques, énergétiques et de qualité de l'air et sur le contenu des politiques régionales en la matière.

Autrement dit, l'approche intégrée reste-t-elle une notion purement rhétorique ou se traduit-elle par des changements dans les politiques publiques ?

C'est à cette question que nous répondrons maintenant, en étudiant les évolutions différenciées qu'ont connues les politiques franciliennes en matière de climat, d'air et d'énergie au fil de ces deux dernières décennies.

Chapitre 4 : Coexistence et concurrence des thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France

Nous avons vu comment le discours sur l'approche intégrée des questions de climat, d'air et d'énergie s'est imposé et s'est concrétisé au niveau régional par la création du SRCAE. Cependant, ce discours sur l'approche intégrée correspond-il à un changement dans l'action publique environnementale ?

Pour objectiver l'ampleur et la réalité de ces changements, il est apparu particulièrement pertinent de se baser dans ce chapitre, outre des entretiens et recherches documentaires, sur un matériau souvent délaissé : les documents budgétaires publics, en l'occurrence ceux du conseil régional d'Île-de-France entre 2001 et 2017⁷⁰⁴. L'utilisation de ce matériau présente un avantage non négligeable : cela permet de recueillir des données objectives (budget voté pour telle ou telle actions, évolution des montants d'une année à l'autre, etc.) sur les politiques publiques mises en œuvre. L'analyse budgétaire nous est apparue particulièrement intéressante à mobiliser ici, car elle permet de mettre en lumière les évolutions respectives des politiques régionales climatiques, énergétiques et de qualité de l'air et donc, les priorités accordées à ces sujets selon les époques, les années et les majorités régionales.

Nous montrerons que la volonté d'approche intégrée se heurte parfois à la réalité d'une action publique échappant difficilement à la sectorisation, comme l'observait Pierre Muller⁷⁰⁵. Ce dernier souligne un paradoxe, qui semble applicable au domaine des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air :

⁷⁰⁴ Pour la présentation détaillée de la méthodologie utilisée, cf. l'introduction générale.

⁷⁰⁵ Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 591-599.

« L'action publique se trouve confrontée à un paradoxe redoutable, dans la mesure où les problèmes qu'elle doit traiter sont en général multiformes, multi-causaux et renvoient toujours à une logique de causalité systémique qui transgresse les spécialisations : tout se passe comme si, d'un côté, l'action publique ne pouvait pas échapper à la sectorisation pour mettre en œuvre des savoirs et des savoir-faire efficaces mais que, d'un autre côté, elle s'interdisait par là même de prendre en compte le caractère global des problèmes. Les exemples de la pauvreté, du chômage, de l'insécurité, de l'environnement, de la place des femmes dans la société, etc., illustrent ce dilemme. »⁷⁰⁶

Les problèmes de changements climatiques ou de qualité de l'air font indéniablement partie de ces problèmes multiformes et multi-causaux – mais ils ne sont pas les seuls à l'être, la question environnementale n'ayant pas le monopole des problèmes globaux – dont parle Pierre Muller. Il convient donc de se demander si les politiques en la matière, au niveau régional en ce qui nous concerne, réussissent à « transgresser les spécialisations » ou encore à « échapper à la sectorisation ».

Il n'est pas inutile de mobiliser à nouveau ici la notion de « dépendance au sentier ». En effet, se pose la question de la possibilité de revenir ou non sur des choix initiaux dans la manière de construire une politique publique, les choix initiaux consistant ici à appréhender les politiques en matière de climat, d'air et d'énergie de manière cloisonnée. Comme le notait le rapport de l'Agence européenne de l'environnement de 2004 précité, le fait que des politiques aient été développées pendant des années de cette manière peut rendre difficile l'intégration de nouvelles problématiques.

Dans cette perspective, l'approche intégrée apparaît comme un défi : celui de sortir du sentier tracé – les approches segmentées par problème public – pour s'aventurer « hors-piste ». Cela ne va pas sans poser des difficultés, comme nous le verrons dans ce chapitre.

⁷⁰⁶ *Idem*, p. 597.

Dans un premier temps, nous montrerons que les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air franciliennes ont connu des évolutions différenciées rendant difficile l'identification d'une véritable politique intégrée climat-air-énergie. L'approche intégrée reste inachevée, révélant une simple juxtaposition des différentes thématiques, voire parfois une concurrence entre elles (section 1). La concurrence des thématiques climat, air et énergie peut s'expliquer par la variation des configurations d'acteurs et des rapports de forces au sein du conseil régional d'Île-de-France. Ces évolutions peuvent en partie être expliquées par des variables politiques, comme nous le démontrerons (section 2).

Section 1 : Les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air de la Région Île-de-France : une intégration inégale selon les thématiques

Les premières politiques franciliennes en matière de climat, d'air et d'énergie peuvent être qualifiées d'indépendantes les unes des autres.

Cela s'explique d'abord par leurs apparitions à des époques différentes, dans des contextes différents et en réponse à des problématiques différentes. Il sera montré que les questions climatique, énergétiques et de qualité de l'air ont fait l'objet d'un rapprochement. Cependant, ce rapprochement est inégal selon les thématiques considérées.

Nous verrons qu'en Île-de-France si l'approche intégrée des thématiques climatiques et énergétiques semble s'être imposée doucement mais sûrement au cours de la décennie 2000 (1), le rapprochement avec la thématique air présente plus de difficultés (2).

1) La récente et progressive jonction des thématiques énergie et climat

Les premières mesures de la Région Île-de-France en matière énergétique apparaissent dès la naissance de cette institution en tant que collectivité territoriale. Ainsi, dès 1982, le conseil régional d'Île-de-France subventionne des réseaux de chaleur et des travaux pour le

développement de la géothermie et de l'énergie solaire. La Région n'agit pas de manière unilatérale sur ces questions : les aides pour la géothermie viennent compléter des prêts, pouvant se transformer en subventions⁷⁰⁷, mis en place par le ministère de l'Industrie et tandis que les subventions pour le solaire viennent compléter celles du Commissariat à l'énergie solaire (établissement public créé en 1978 et ayant fusionné avec d'autres organismes publics en 1982 pour donner naissance à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, ancêtre de l'ADEME).

Cependant, il ne faudrait pas interpréter ces premières subventions comme la traduction d'une politique environnementale en faveur des énergies renouvelables. Une telle analyse serait anachronique. À l'époque, ce qui a motivé la Région Île-de-France à subventionner ces modes de production d'énergie est la volonté de moins dépendre des importations de pétrole. Les chocs pétroliers et les risques d'instabilité économique que cela entraîne sont explicitement cités dans la délibération ayant lancé ce programme de subventions⁷⁰⁸ comme étant la raison de cette volonté de soutien aux sources d'énergie locale. L'argument était donc avant tout d'ordre économique, et non écologique, dans un objectif de réduction de la facture énergétique francilienne. C'est dans cette optique économique que, dans un document officiel de 1979 intitulé « Économies d'énergie et utilisation des énergies nouvelles »⁷⁰⁹, le préfet d'Île-de-France encourageait le développement de la consommation de charbon, du fait de la disponibilité de cette ressource et de son prix compétitif. Dans ce document, qui reflète la position de l'État à cette époque, il n'est jamais fait mention des effets néfastes possibles de l'utilisation accrue du charbon comme source d'énergie, preuve que les préoccupations environnementales n'étaient pas prises en compte par le préfet de région.

⁷⁰⁷ En cas de succès du forage géothermique, le bénéficiaire des aides doit les rembourser : il s'agit alors d'un prêt. Mais en cas d'échec du fait d'aléas géologiques, le bénéficiaire n'a pas à les rembourser : il s'agit alors d'une subvention. La Région Île-de-France a calqué ce système d'aides sur celui mis en place par le ministère de l'Industrie.

⁷⁰⁸ Conseil régional d'Île-de-France, délibération CR 80-09 du 26 février 1980.

⁷⁰⁹ Lucien Lanier, « Économies d'énergie et utilisation des énergies nouvelles », Préfecture de la région Île-de-France, mémoire n°79-93, décembre 1979.

Autre élément révélateur de cette vision économique et non écologique, les subventions à la géothermie mises en place au niveau national l'ont été par le ministère de l'Industrie et non par le ministère (ou secrétariat d'État, selon les époques) chargé de l'environnement.

Le constat de la prééminence de l'aspect économique dans les premières politiques énergétiques franciliennes rejoint les observations faites par Sylvère Angot et Pauline Gabillet sur la construction des politiques énergie-climat au niveau municipal⁷¹⁰. Ces auteurs ont observé qu'au niveau local la thématique de l'énergie est abordée sous l'aspect des coûts et que « les reconfigurations structurelles à la suite des chocs pétroliers à la fin des années 1970 conduisent à une prise de conscience des enjeux de dépendance géopolitique et de coûts liés à la consommation énergétique »⁷¹¹. Dans le cas de l'Île-de-France, ce sont bien ces enjeux de dépendance géopolitique et de coûts de l'énergie qui expliquent les premières actions du conseil régional d'Île-de-France dans les années 1980 (avec ses subventions à la géothermie et à l'énergie solaire) et les prises de positions de la préfecture de région dans les années 90 (avec le soutien au charbon).

En Île-de-France, les premières subventions à la géothermie instaurées dans les années 1980 n'ont pas toujours été couronnées de succès : environ la moitié des premiers forages ont connu des problèmes techniques (corrosion accélérée, mauvais dimensionnements, etc.) obligeant certains à interrompre leur fonctionnement quelques semaines seulement après leur mise en service⁷¹². Ce bilan est à mettre en perspective avec les propos du préfet d'Île-de-France de l'époque, selon qui « le nombre d'échecs ne devrait pas dépasser un sur cinq ; dans le cas contraire, le développement de la géothermie serait naturellement remis en cause »⁷¹³, ce qui

⁷¹⁰ Sylvère Angot et Pauline Gabillet, « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative interne des questions d'énergie-climat », in Marie-Christine Zélem et Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, Paris, 2015, p. 117-124.

⁷¹¹ *Idem*, p. 118.

⁷¹² Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁷¹³ Lucien Lanier, « Economies d'énergie et utilisation des énergies nouvelles », Préfecture de la région Île-de-France, mémoire n°79-93, décembre 1979, p. 21.

s'est produit. La relance de la géothermie en Île-de-France dans les années 2000 connut localement quelques difficultés, notamment dans les communes ayant supporté une partie du coût des forages défaillants dans les années 1970-1980⁷¹⁴. La géothermie et le solaire étaient donc promus en tant qu'énergies locales et non en tant qu'énergies renouvelables, ce terme étant absent dans la délibération précitée du conseil régional d'Île-de-France.

Cependant, l'argumentaire utilisé dans la promotion de la géothermie a par la suite évolué, au début des années 2000.

Comme l'a montré Philippe Zittoun⁷¹⁵ à partir de l'étude du cas du tramway parisien, une même solution peut être érigée comme la réponse à des problèmes différents selon les contextes et les époques. C'est précisément ce que l'on observe concernant la promotion de la géothermie en Île-de-France. Comme cela a été dit précédemment, ce mode de production d'énergie a été promu dans les années 1980 en vue de réduire la dépendance francilienne aux importations de pétrole. Les questions climatiques n'étaient alors pas encore à l'agenda politique régional (ni national, ni international). Les années 2000 voient l'émergence d'un nouvel argument de promotion de ce mode de production d'énergie : son caractère renouvelable. Cet argument doit être resitué dans le contexte du début des années 2000 : il s'inscrit dans le cadre de la montée en puissance des préoccupations climatiques, tant au niveau international (avec le protocole de Kyoto de 1997) que national (Programme national de lutte contre le changement climatique, 2000).

C'est le 28 juin 2001 précisément que le conseil régional d'Île-de-France a voté une délibération intitulée « L'action régionale pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies locales et renouvelables pour la réduction de l'effet de serre »⁷¹⁶. Cette délibération établit, pour

⁷¹⁴ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁷¹⁵ Philippe Zittoun, « Entre définition et propagation des énoncés de solution : L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3, 2013, p. 625-646.

⁷¹⁶ Conseil régional d'Île-de-France, délibération n° CR 38-01 du 28 juin 2001.

la première fois semble-t-il dans les documents du conseil régional d'Île-de-France, un lien explicite, jusque dans le titre, entre politiques énergétiques et climatiques. La Région Île-de-France s'inscrit là dans un mouvement plus large de jonction des thématiques d'énergie et de climat constaté, au niveau municipal, au début des années 2000⁷¹⁷. Si le vocable d' « énergies locales et renouvelables » est utilisé, c'est bien l'aspect renouvelable qui irrigue l'ensemble de la délibération du conseil régional. Il s'agit là d'une des concrétisations de ce qui a été décrit plus haut, à savoir la relégation de l'argument de l'indépendance énergétique au profit de celui de la lutte contre les changements climatiques. Les subventions accordées à des projets de maîtrise de l'énergie et de production d'énergie renouvelable votées dans le cadre de cette délibération du 28 juin 2001 s'inscrivent explicitement dans un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La délibération précitée affirme d'ailleurs que « la Région se doit de contribuer aux engagements de la France lors de l'accord de Kyoto par la recherche d'économies en énergies primaires et la substitution des énergies fossiles par les énergies locales et renouvelables »⁷¹⁸.

La transition d'une approche strictement économique des questions énergétiques à une approche climatique pourrait être analysée au regard du concept de « climatisation du monde » créé récemment par Jean Foyer et Edouard Morena⁷¹⁹. Dans un ouvrage collectif consacré à l'étude des négociations internationales sur le climat dans le cadre de la COP 21⁷²⁰, Jean Foyer, Stefan C. Aykut et Edouard Morena constatent : « *a climatisation of the world can be observed, whereby actors in other arenas present issues that were formerly unrelated to the climate*

⁷¹⁷ Sylvère Angot et Pauline Gabillet, « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative interne des questions d'énergie-climat », in Marie-Christine Zélem et Christophe Beslay (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Éditions, Paris, 2015, p. 117-124.

⁷¹⁸ Jean-Paul Huchon, *L'action régionale pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies locales et renouvelables pour la réduction de l'effet de serre*, Conseil régional Île-de-France, juin 2001, p. 5.

⁷¹⁹ Jean Foyer et Édouard Morena « Une recherche collaborative pour analyser la conférence Paris Climat 2015 : le projet ClimaCOP », *Natures Sciences Sociétés* 23, n° 3, juillet 2015, p. 275-279.

⁷²⁰ Stefan C. Aykut et al., *Globalising the climate COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017.

problem through a “climatic lens” »⁷²¹. À partir notamment de l’observation des négociations internationales lors des COP, ces auteurs constatent que des thématiques comme l’agriculture, la sécurité, le développement, etc. sont « climatisées » c’est-à-dire appréhendées à travers l’optique et sous l’angle des enjeux climatiques⁷²². Cela ne signifie pas pour autant que l’enjeu climatique occulte les autres enjeux, bien que cette théorie soit soutenue par Guillaume Sainteny dans son livre au titre explicite *Le climat qui cache la forêt : comment la question climatique occulte les problèmes d’environnement*⁷²³. Cet auteur considère que la place importante accordée aux questions climatiques en France ne serait pas justifiée au vu d’autres questions environnementales comme la pollution de l’air, l’érosion de la biodiversité et la pollution de l’eau. Il fonde cette affirmation sur la comparaison de données comme le nombre de décès prématurés en France provoqués par la pollution de l’air, le nombre de décès causés par des événements climatiques ou encore les conséquences économiques de ces pollutions. Il constate par exemple que « le nombre de décès annuels dus à la pollution atmosphérique semble donc très nettement supérieur à celui imputables au changement climatique »⁷²⁴ et que les pollutions aux particules ont un coût, en termes d’externalités négatives, plus élevé que les émissions de

⁷²¹ Jean Foyer *et al.*, “Introduction : COP21 and the “climatisation” of global debates”, in Stefan C. Aykut *et al.*, *Globalising the climat COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017, p. 5.

⁷²² Jean Foyer, « Dans les coulisses de la COP21 », *Laviedesidees.fr*, 2016. <http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/cop21foyer23022016.pdf>

⁷²³ Guillaume Sainteny, *Le climat qui cache la forêt : comment la question climatique occulte les problèmes d’environnement*, Rue de l’échiquier, Paris, 2015.

⁷²⁴ *Idem*, p. 117-118. Notons que les chiffres concernant les décès liés au changement climatique cités dans ce livre sont contestables au vu de la manière dont l’auteur les a calculé : il part du chiffre de 15 000 décès prématurés causés par la canicule de 2003, puis en déduit un chiffre annuel en expliquant que « si l’on estime que ce type d’événement revient à un rythme décennal, cela équivaut à une moyenne annuelle de 1 500 décès prématurés » (p. 117) et y ajoute « quelques dizaines à quelques centaines de morts dues à des catastrophes naturelles » (*idem*) ; il se base par ailleurs sur une étude scientifique évaluant entre 80 000 et 100 000 décès prématurés en Europe par an en cas d’élévation des températures respectivement de 2 degrés et de 3,5 degrés (Joint Research Center, *Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project*, European Commission, 2014) pour en déduire que proportionnellement à la population, cela signifierait respectivement 10 400 ou 13 000 décès prématurés par an en France : un tel calcul n’est vrai que si les changements climatiques ont exactement les mêmes conséquences en tout point du territoire européen, ce qui semble *a priori* peu probable.

gaz à effet de serre⁷²⁵. Que l'on partage ou non cette analyse, il est intéressant de souligner que cela pose la question de la concurrence entre enjeux – ici entre l'enjeu climatique et les autres enjeux environnementaux. Cela rejoint d'ailleurs l'idée, développée par Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk⁷²⁶, que les problèmes publics sont en concurrence entre eux et qu'ils ne peuvent pas être tous inscrits simultanément à l'agenda. Par conséquent, la priorité accordée à un moment donné à un problème se fait au détriment d'autres problèmes, qui sont à ce moment-là en quelque sorte délaissés.

Bien que peu discuté dans le cadre des négociations climatiques, le thème de l'énergie est présenté par plusieurs auteurs de l'ouvrage collectif précité comme historiquement et fortement « climatisé », puisqu'au centre de la problématique climatique⁷²⁷.

Il s'agit là d'un constat concernant l'arène internationale. Au vu des développements précédents, parler de « climatisation » des questions énergétiques au niveau local, en France, peut sembler pertinent, puisque ces sujets sont de plus en plus abordés, principalement à partir des années 2010, sous le prisme des enjeux climatiques.

C'est à cette période que se structure la politique énergétique francilienne. L'an 2000 est présenté par Jean-Paul Huchon, alors président du conseil régional d'Île-de-France, comme l'année de création par le conseil régional d'une ligne budgétaire dédiée à l'énergie⁷²⁸. Cette évolution est à replacer dans son contexte politique, puisqu'elle s'inscrit dans les premières années du premier mandat de Jean-Paul Huchon comme président du conseil régional d'Île-de-France : l'inscription d'une nouvelle ligne budgétaire sur une thématique, ici l'énergie, est un

⁷²⁵ *Idem*, p. 120 et s. Là aussi se pose des problèmes de calculs, que l'auteur souligne lui-même, notamment sur le choix du coût associé à l'émission d'une tonne d'équivalent CO₂, d'une tonne de particules fines, etc.

⁷²⁶ Stephen Hilgartner and Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 94, n° 1, 1998, p. 53-78.

⁷²⁷ Stefan C. Aykut and M. Castro, « The end of fossil fuels? Understanding the partial climatisation of global energy debates », in Stefan C. Aykut *et al.*, *Globalising the climat COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017, p. 173-193.

⁷²⁸ Jean-Paul Huchon, *L'action régionale pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies locales et renouvelables pour la réduction de l'effet de serre*, Conseil régional Île-de-France, juin 2001.

moyen potentiel de se différencier de la majorité de droite qui dirigeait la Région Île-de-France jusqu'en 1998.

Auparavant, les dépenses liées à cette thématique (subvention de la géothermie dans les années 1980, création puis participation au financement de l'ARENE au milieu des années 1990) étaient dispersées, rendant difficilement lisible l'action régionale en la matière.

Selon un ancien vice-président du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'environnement, ce n'est qu'à partir des années 2004-2005 que les budgets consacrés à la politique de l'énergie ont commencé à être « un peu importants »⁷²⁹. Le vice-président en charge de l'environnement s'est durant ces années retrouvé face à un dilemme :

*« Quand j'ai fait voter le budget énergie de la Région je ne voulais pas tout de suite un budget trop important car je savais bien que le temps que les projets émergent on n'allait pas tout dépenser tout de suite, mais en même temps si on ne fait pas voter un budget relativement important tout de suite, on sait bien qu'on aura du mal à le faire monter année par année parce qu'on dira « l'année dernière tu as déjà eu 2 millions, tu n'en redemandes plus ». »*⁷³⁰

Finalement, c'est bien une augmentation d'année en année qui s'observe, comme le confirment les documents budgétaires : alors que le budget « politique de l'énergie » de la Région Île-de-France était légèrement en dessous des quatre millions d'euros par an entre 2000 et 2003, il a augmenté chaque année jusqu'en 2007 (7,5 millions en 2004, 10,7 millions en 2005, 13,8 millions en 2006, 19,96 millions en 2007), quintuplant en l'espace de quatre ans.

Ces chiffres – qui doivent être relativisés au regard du budget régional total : cela représente en moyenne moins de 1% du budget total de la Région Île-de-France – témoignent d'une montée en capacité de la Région dans ce domaine.

⁷²⁹ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁷³⁰ *Idem.*

Les changements d'intitulés des lignes budgétaires consacrées à la politique de l'énergie depuis le début des années 1990 pour l'Île-de-France méritent d'être soulignés. Tout comme le changement de nom d'un ministère peut être révélateur du rattachement d'un secteur donné d'action publique à tel ou tel ministre, le changement de nom d'une ligne budgétaire régionale peut être révélateur des modifications d'appréhension d'un secteur d'action publique régionale. Il s'agit ici d'étudier les changements d'intitulés des programmes de la sous-fonction « politique de l'énergie ». Pour mémoire, les intitulés des programmes budgétaires peuvent varier d'une collectivité territoriale à une autre, alors que les intitulés des chapitres et fonctions sont fixés par des nomenclatures budgétaires et comptables⁷³¹. Jusqu'en 2009, le programme unique de la « politique de l'énergie » était intitulé « Maîtrise de l'énergie et développement des énergies locales et renouvelables ». Le vocabulaire utilisé, « maîtrise de l'énergie » et « énergies locales et renouvelables », fait clairement référence à celui utilisé dans la délibération du conseil régional d'Île-de-France du 28 juin 2001 dont il a été question précédemment.

En 2010, le programme change de nom pour devenir la « Politique énergie-climat ». Cela affirme pour la première fois explicitement le lien « énergie-climat », mais le contenu n'en est pas pour autant modifié. À une époque où le discours de promotion de l'intégration des questions du climat, de l'air et de l'énergie était bien présent (les rapports Richert et les débats du Grenelle de l'environnement avaient eu lieu) l'absence du volet « air » peut surprendre de prime abord. En réalité, cette absence s'explique pour des raisons de formes : selon la nomenclature budgétaire et comptable s'appliquant aux Régions, la « politique de l'air » constitue une sous-fonction distincte au sein du chapitre environnement⁷³². Il nous semble difficile d'évaluer l'impact potentiel de cette règle budgétaire sur l'articulation des politiques énergie-climat avec celles sur l'air. Mais, en tout état de cause, la persistance de cette règle peut

⁷³¹ Ces nomenclatures budgétaires et comptables sont accessibles sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/instructions-budgetaires-et-comptables>

⁷³² Plan des comptes M71 applicables aux régions (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/instruction-vigueur>) ; les sept sous fonctions du chapitre environnement sont, dans l'ordre : actions transversales, actions en matière de déchets, politique de l'air, politique de l'eau, politique de l'énergie, patrimoine naturel et autres actions.

sembler contradictoire avec la volonté affichée d'une approche intégrée des enjeux climat, air et énergie.

Enfin, une évolution a vu le jour récemment : dans le budget 2017, il n'est plus question de la « politique énergie-climat » mais de la seule « politique énergie ». Cela se traduit dans son contenu : la « politique de l'énergie » ne comporte plus que les actions relatives à l'efficacité énergétique et au soutien aux espaces info énergie, tandis que les actions relatives aux énergies renouvelables, aux changements climatiques, aux plans climat et au fonctionnement de l'ARENE sont inscrites dans les « politiques transversales ». Cette dernière évolution envoie des signaux contradictoires. L'inscription de certaines actions en matière d'énergie et de climat dans les politiques transversales témoigne d'une volonté d'approche moins sectorielle de ces enjeux. Cela amplifierait alors leur importance, puisque ces actions intègrent formellement les politiques transversales menées par la Région. Cependant, cette répartition peut nuire à la lisibilité de l'action régionale en matière d'énergie et de climat, d'autant plus que la logique des choix effectués n'est pas évidente : pourquoi, par exemple, les actions en faveur de l'efficacité énergétique relèvent-elles de la politique de l'énergie au sens strict tandis que celles visant le soutien aux énergies renouvelables relèvent des actions transversales ?

Au-delà des questions sémantiques, il faut bien voir, lorsqu'on s'intéresse aux budgets régionaux en la matière que la « politique de l'énergie » inclut l'aspect climatique. D'ailleurs, la forte augmentation budgétaire observée entre 2009 (22,5 millions d'euros) et 2011 (45,7 millions d'euros) s'explique en partie⁷³³ par les coûts engendrés par les travaux d'élaboration du plan régional pour le climat, puis du SRCAE (coûts découlant par exemple de la création de postes dédiés à ces missions). Autre exemple, le budget 2015 pour les politiques énergie-climat de la Région Île-de-France est historiquement le plus élevé (58,8 millions d'euros, en hausse de 17% par rapport à l'année précédente). Cette forte augmentation budgétaire s'explique notamment par la tenue de la 21^{ème} Conférence des parties (COP 21) à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique au Bourget. Dans ce contexte, la Région Île-de-France a choisi de faire des politiques climat-énergie sa priorité environnementale de l'année

⁷³³ Une autre explication possible, d'ordre politique, sera présentée dans la section suivante.

2015⁷³⁴. Cela s'est traduit par la conduite d'études sur le sujet, par l'organisation d'événements autour de la COP 21 (organisations de conférences sur le changement climatique, d'actions d'éducation à l'environnement, etc.) et par le versement de subventions pour de nombreux projets associatifs en lien avec la COP 21. Sur ce dernier point, une responsable associative nous confiait que beaucoup de subventions, pas seulement en Île-de-France, avaient été accordées en 2015 à des projets dès lors qu'il y était question de climat et de COP 21 :

« en parlant des subventions qui sont accordées à la société civile, clairement l'année dernière il y a eu pas mal de sous qui a été donné à partir du moment où la demande de subvention portait les mots COP 21 et climat »⁷³⁵.

Ces actions étant liées à la tenue de la COP 21, elles n'ont pas été reconduites en 2016. C'est donc sans surprise qu'une baisse du budget des politiques climat-énergie franciliennes a été observée entre 2015 et 2016. En revanche, l'ampleur de cette baisse, de 58,8 millions à 39,5 millions d'euros, soit une baisse de 33%, peut surprendre. Comme cela sera vu dans la section suivante, une explication politique peut être suggérée pour comprendre cette évolution.

Tandis que les thématiques climat et énergie ont connu un rapprochement pour, au final, former ce qui est désigné par l'appellation « climat-énergie », le thème de la qualité de l'air apparaît comme distinct, voire concurrent, comme cela sera maintenant montré.

2) Climat-énergie et qualité de l'air : une tension entre coexistence et concurrence

Dans les paragraphes précédents, nous avons montré la jonction qui s'est opérée entre les thématiques énergie et climat dans le cadre des politiques du conseil régional d'Île-de-France. Mais qu'en est-il des relations entre « climat-énergie » et « air » ?

Nous allons voir que ces thématiques sont largement perçues comme étant liées, mais qu'elles semblent régulièrement entrer en concurrence entre elles. Nous observons d'ailleurs un

⁷³⁴ Conseil régional Île-de-France, Projet de budget 2015 « Environnement, agriculture et énergie », p. 5.

⁷³⁵ Entretien, responsable climat et territoires au RAC-France, 15 mars 2016.

mouvement de balancier dans l'intérêt accordée à ces thématiques dans le cas du conseil régional d'Île-de-France : la priorité accordée à l'une des thématiques (climat-énergie ou qualité de l'air) s'accompagne d'un relatif délaissement de l'autre.

L'appréhension globale des thématiques du climat, de l'air et de l'énergie pourrait être facilitée par le fait, souvent rappelé dans la littérature spécialisée⁷³⁶ et lors des entretiens menés⁷³⁷, que les problèmes climatiques et de pollution de l'air ont des sources communes : la combustion de carburant par des véhicules, l'utilisation de sources d'énergie fossile, etc.

L'idée de sources communes à ces problèmes semble largement partagée, si l'on se réfère au sondage commandé par Airparif en 2014⁷³⁸. Il ressort de ce sondage qu'une très large majorité (82 %) des franciliens interrogés voient un lien unissant, dans un sens ou dans un autre, lutte contre la pollution de l'air et lutte contre les changements climatiques. À la question « selon vous, réduire la pollution de l'air permet-il de lutter contre le changement climatique ? », 70 % des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Une petite minorité des répondants (8 %) déclarent que ces deux enjeux ne sont pas liés entre eux. Enfin, 12 %⁷³⁹ ont répondu par la négative au motif que « c'est l'inverse : la lutte contre le changement climatique permet de réduire la pollution de l'air ».

La question de la « différence entre polluant de l'air et polluant du climat » est d'ailleurs le premier point abordé dans une brochure publiée fin 2017 par l'ARENE Île-de-France et Airparif à destination des collectivités territoriales franciliennes⁷⁴⁰. L'enjeu en présence est ainsi résumé :

⁷³⁶ Voir par exemple : Philippe Lameloise, « Changement climatique et pollution de l'air : des problématiques qui s'additionnent ! » *Pollution Atmosphérique*, n° 196, octobre 2007, p. 309 ; Claude Kergomard, « Transition énergétique et adaptation au changement climatique : quels bénéfices pour la qualité de l'air ? », *Pollution Atmosphérique*, n° 223, juillet-décembre 2014, introduction.

⁷³⁷ Entretien, chef du service Energie, Climat, Véhicules de la DRIEE, 19 février 2016 ; entretien, responsable climat et territoires au RAC-France, 15 mars 2016.

⁷³⁸ Sondage Ifop pour Airparif, *Etude de perception des franciliens à l'égard de la qualité de l'air*, 2014.

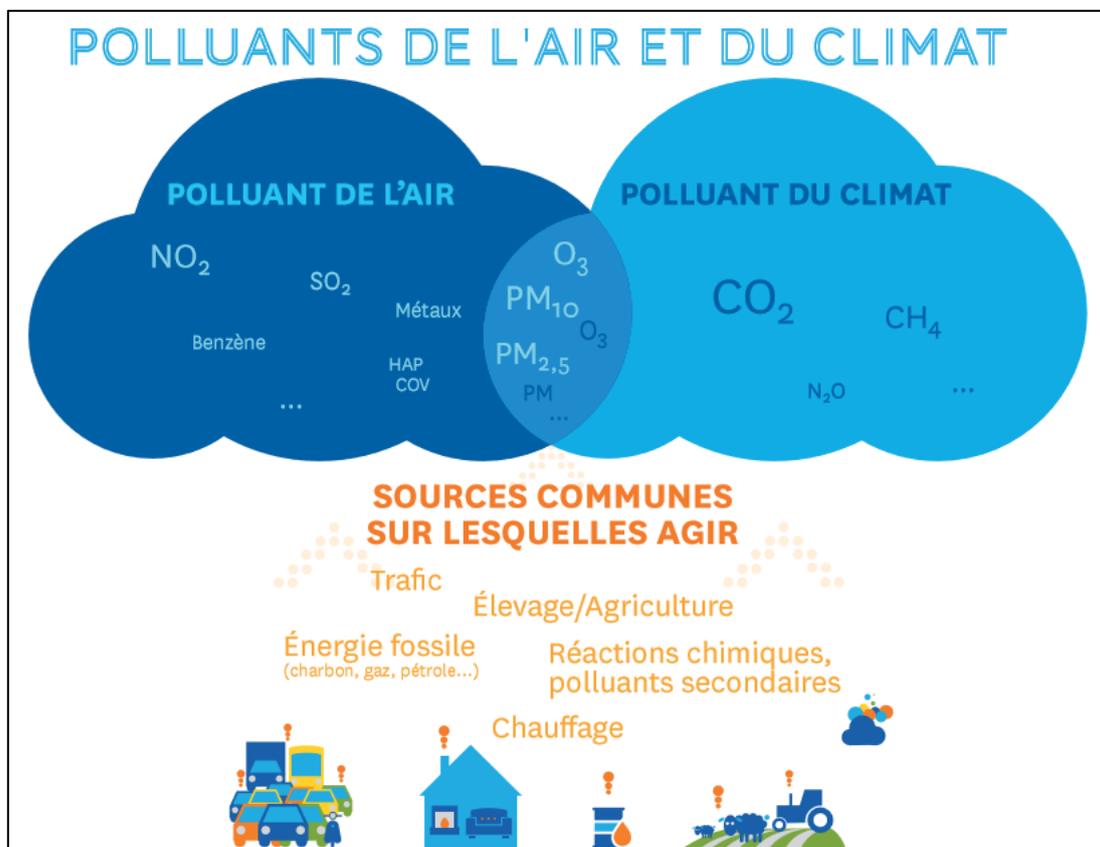
⁷³⁹ Le total n'aboutit pas à 100 % puisque 10 % des personnes interrogées ne se sont pas prononcées.

⁷⁴⁰ IAU - ARENE Île-de-France et Airparif, *Agissons pour la qualité de l'air : un accompagnement pour les collectivités locales franciliennes*, novembre 2017. Cette brochure illustre la coopération de deux institutions

« ces deux problématiques sont étroitement liées et ne doivent pas être considérées individuellement. En effet, certaines mesures entreprises dans les deux domaines peuvent être antagonistes. Les actions sur l'air sont généralement bénéfiques sur le climat mais l'inverse n'est pas toujours vrai. »⁷⁴¹

S'ensuit un schéma explicatif dont le principal intérêt est de lister les principaux polluants de l'air d'une part et du climat d'autre part, en soulignant l'existence de polluants communs, et de mentionner les sources sur lesquelles agir pour s'attaquer simultanément au problème climatique et à celui de la pollution de l'air :

Figure 11: Illustration des polluants de l'air et du climat et de leurs sources



travaillant historiquement sur les deux thématiques : Airparif sur les questions de qualité de l'air et l'ARENE Île-de-France sur celles d'énergie et de climat.

⁷⁴¹ *Idem.*, p. 2.

Source : IAU - ARENE Île-de-France et Airparif, *Agissons pour la qualité de l'air : un accompagnement pour les collectivités locales franciliennes*, novembre 2017.

Le lien entre pollution de l'air et changements climatiques est complexe, puisque ce sont des phénomènes distincts d'un point de vue physico-chimique⁷⁴², impliquant des polluants en partie différents comme le montre l'illustration ci-dessus. Par conséquent, comme cela a été souligné par ces mêmes auteurs et par certains de nos interlocuteurs⁷⁴³, les réponses face au problème climatique peuvent parfois se révéler néfastes d'un point de vue de la qualité de l'air, et vice-versa. Deux exemples sont souvent cités pour illustrer cette difficulté. L'exemple le plus connu est celui du diesel, promu fiscalement depuis plusieurs décennies en France : moins émetteur de CO₂ que l'essence, il est en revanche fortement émetteur d'oxydes d'azote et de particules fines. L'autre exemple cité est celui de l'utilisation du bois énergie, qui présente un bilan carbone bien meilleur que les sources d'énergie fossile qu'il peut remplacer, mais qui a pour inconvénient d'émettre plus de polluants de l'air, comme les particules fines notamment.

Cette difficulté d'appréhension globale se retrouve dans la manière dont a évolué, en Île-de-France, l'intérêt pour les questions de climat et d'énergie, d'une part, et de qualité de l'air, d'autre part.

L'évolution des sujets d'étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU IDF), qui se veut être précurseur⁷⁴⁴, est révélatrice d'un intérêt fluctuant entre ces thématiques

Si l'on remonte aux débuts des années 90, on observe un début de jonction des thématiques climatiques et de qualité de l'air dans les travaux de l'IAU IDF. En collaboration avec Airparif, l'IAU IDF mène alors des premiers travaux dans le domaine du microclimat en étudiant le

⁷⁴² Claude Kergomard, « Transition énergétique et adaptation au changement climatique : quels bénéfices pour la qualité de l'air ? », *Pollution Atmosphérique*, n° 223, juillet-décembre 2014, introduction.

⁷⁴³ Entretien, directeur d'Airparif, ancien président du CNA et ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France, 11 octobre 2016 ; entretien, responsable du pôle énergie de la Mairie de Paris, 6 avril 2016.

⁷⁴⁴ Entretien, chargé d'études climat air énergie à l'IAU IDF, 21 avril 2017.

phénomène des îlots de chaleur urbain – phénomène se traduisant par des températures plus élevées dans une agglomération par rapport à son environnement moins urbanisé⁷⁴⁵ – avec une approche par la qualité de l’air⁷⁴⁶. La seconde partie des années 90 marque une évolution des priorités au sein de l’IAU IDF, mais également du conseil régional d’Île-de-France : l’intérêt pour la thématique climatique fléchit (concrètement, elle fait l’objet de moins de travaux), au profit de celle de l’air, du fait notamment d’une attention accrue sur ce sujet avec la loi sur l’air de 1996⁷⁴⁷. Le fait que l’émergence d’une thématique (air) entraîne l’infléchissement de l’autre (climat) témoigne d’une concurrence entre ces deux sujets. Il est largement admis, avec notamment Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk⁷⁴⁸, que les problèmes publics sont en compétition entre eux pour accéder et pour rester à l’agenda politique. Comme l’expliquent ces auteurs, tous les problèmes publics ne peuvent pas être mis simultanément à l’agenda par les autorités publiques. Autrement dit, lorsqu’un problème émerge, c’est au détriment d’un autre.

Le mouvement précédemment décrit, observé dans la seconde moitié des années 1990, sera suivi d’un retour des thématiques climatiques dans la première moitié des années 2000. Ce « retour » trouve son explication dans plusieurs événements de nature très variée : l’élaboration du Plan climat 2004 dont il a déjà été question, mais aussi la canicule de 2003. Cette dernière est spontanément citée par plusieurs des personnes interviewées⁷⁴⁹ comme un élément

⁷⁴⁵ Sur la description de ce phénomène en Île-de-France, voir par exemple la brochure de l’Agence parisienne du climat et de Météo-France, *L’îlot de chaleur urbain à Paris : Un microclimat au cœur de la ville*, septembre 2013 : http://www.meteofrance.fr/documents/10192/22603710/brochure_MF_APC_L_%C3%AElot_de_chaleur_urbain_%C3%A0_Paris_2013.pdf (consulté le 20 mai 2017)

⁷⁴⁶ IAU IDF, « Note rapide » n°6, octobre 1995.

⁷⁴⁷ Entretien, chargé d’études climat air énergie à l’IAU IDF, 21 avril 2017.

⁷⁴⁸ Stephen Hilgartner and Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 94, n° 1, 1998, p. 53-78.

⁷⁴⁹ Parmi les personnes rencontrés, trois ont abordé le thème de la canicule de 2003 sous cet angle : entretien, ancien conseiller régional Vert d’Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l’environnement, du développement durable et de l’éco-région au conseil régional d’Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l’ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016 ; entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la Mairie d’Aubervilliers, 26 octobre 2016 ; entretien, chargé d’études climat air énergie à l’IAU IDF, 21 avril 2017.

déclencheur d'une prise de conscience de la vulnérabilité du territoire francilien face à un tel événement climatique et à ses conséquences sanitaires :

« Avec la canicule, avec en plus toutes les catastrophes climatiques un peu partout sur la planète, il y a eu le sentiment que dans le fond, même si on était peut-être moins impactés que d'autres, ça avait quand même des impacts sur notre territoire. »⁷⁵⁰

« On avait eu dans l'histoire locale l'expérience de la canicule de 2003, qui a été particulièrement... qui a fait pas mal de victimes, notamment en Seine-Saint-Denis. C'est un des départements les plus concernés, avec une augmentation de 134 % de la mortalité sur les quinze jours de canicule de l'été 2003. »⁷⁵¹

Le premier de ces extraits d'entretiens est d'autant plus intéressant au vu des fonctions qu'occupait alors son auteur, Michel Vampouille qui était, en 2003, conseiller régional (Verts) et vice-président en charge de l'environnement au conseil régional d'Île-de-France.

Le fait que la canicule de 2003 soit ainsi citée semble devoir être interprété comme une lecture rétrospective des événements. En effet, comme l'ont montré plusieurs auteurs⁷⁵², en 2003 la canicule n'a pas été vue et analysée sous son aspect environnemental. Ces auteurs expliquent ainsi que plusieurs récits se sont succédé dans un temps bref : la canicule a d'abord été vue comme un problème d'un point de vue agricole (sécheresse), puis d'un point de vue énergétique (risques autour du refroidissement des centrales nucléaires) et enfin, surtout, d'un point de vue sanitaire (surmortalité provoquée par la canicule et problèmes de gestion des urgences). La lecture environnementale de la canicule était donc, à l'époque, peu présente.

⁷⁵⁰ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁷⁵¹ Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la Mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

⁷⁵² Marc Milet, « Cadres de perception et lutte d'imputation dans la gestion de crise : l'exemple de la canicule d'août 2003 », *Revue française de science politique*, 2005/4, n° 55, p. 573-605 ; Bernard Kalaora et Choé Vlassopoulou, *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*, Champ Vallon, coll. L'environnement a une histoire, Seyssel, 2013 (sur la canicule de 2003, voir les pages 208-212).

Comme cela a déjà été décrit précédemment, le budget consacré par le conseil régional d'Île-de-France aux questions énergétiques et climatiques connaît une forte augmentation à partir de 2004. Cette période d'augmentation budgétaire du côté des politiques climat-énergie coïncide avec une baisse du budget régional consacré à la politique de l'air : celui-ci subit une baisse constante à partir de 2005, du fait de la fin de versement de subventions, passant de 9,35 millions d'euros en 2005 à 1,5 millions d'euros en 2014 et 2015. C'est en 2005 que le budget « climat-énergie » a dépassé celui consacré à la qualité de l'air, et l'écart entre les deux a continué à se creuser jusqu'en 2015, date à laquelle le budget de la politique climat-énergie était trente-huit fois supérieur à celui de la politique de l'air. Plus que les chiffres bruts, il est intéressant de retenir les évolutions globales. Si l'on considère l'ensemble de la période 2004-2015, le conseil régional d'Île-de-France semble avoir privilégié sa politique climat-énergie. Il est à noter qu'un mouvement inverse tend à se dessiner depuis peu, 2016 pour être précis, lié notamment à des facteurs politiques, comme cela sera montré dans la section suivante.

L'analyse des budgets et des prises de positions de l'exécutif régional francilien nous a ainsi permis d'identifier un mouvement de balancier se traduisant par une alternance des priorités : augmentation du budget « climat-énergie » et baisse du budget « qualité de l'air ». Ce mouvement a été ressenti par certains de nos interlocuteurs, notamment au sein même du conseil régional :

*« On était dans une époque, on va dire de 2006 à 2016, donc sur une dizaine d'années, où le climat a très fortement émergé dans nos politiques publiques, accompagné de la question de la biodiversité, mais en deuxième plan. Aujourd'hui on est sur un retour des enjeux de qualité de l'air et d'assise des politiques de biodiversité, et, malgré le contexte international favorable, un recul assez fort des politiques climat à proprement dit au profit d'une vision plus opérationnelle de transition énergétique. »*⁷⁵³

⁷⁵³ Entretien, chef de projet plan climat au conseil régional d'Île-de-France, 20 octobre 2016.

Parler de concurrence directe – qui se traduirait par une lutte d'accès aux ressources (financières, humaines) – au sein du conseil régional entre les thématiques climat-énergie et air serait exagéré de manière générale, mais peut être une réalité dans certains cas. C'est dans une certaine mesure le cas des « assises régionales de l'air », que le conseil régional d'Île-de-France organisait une fois par an au début du mois de décembre (la précision du mois est importante pour la suite) depuis 2012. Cet événement s'est tenu en 2012, 2013 et 2014, mais n'a pas été reconduit en 2015 car « *étant donnée la période habituelle de tenue des assises régionales de l'air, en décembre, il n'est prévu de les organiser en 2015* »⁷⁵⁴. Le fait que les élections régionales se soient tenues à cette période (6 et 13 décembre 2015) peut expliquer cette annulation, puisque les conseillers régionaux, alors en pleine campagne électorale, ne pouvaient pas être disponibles à ce moment-là. Cependant, il faut souligner que les élections n'ont pas empêché la Région Île-de-France d'être active à l'occasion de la COP 21 qui se tenait sur son territoire (au Bourget et à Paris) à la même période. Tout au long de la COP 21, la Région Île-de-France (accompagnée de ses organismes associés) tenait par exemple un stand au sein de l'« espace génération climat »⁷⁵⁵, sur lequel étaient organisés plusieurs conférences⁷⁵⁶. Face à un agenda politique et médiatique chargé, la Région Île-de-France a opéré un choix allant vers une mise en avant de la thématique climatique – compréhensible au vu de la tenue de la COP 21 – au détriment du thème de la qualité de l'air.

Au final, l'analyse des budgets permet d'observer un mouvement de balancier, caractérisé par une alternance des priorités du conseil régional d'Île-de-France. Ainsi, aux débuts des années 2000 et jusqu'en 2004-2005, la thématique de la qualité de l'air occupe une place plus importante que celle climatique et énergétique dans les politiques régionales franciliennes. Un

⁷⁵⁴ Région Île-de-France, *Projet de budget 2015 « Environnement, agriculture et énergie »*, CR 90-14B12, annexe 12, p. 36.

⁷⁵⁵ Lors de la COP 21, au Bourget, il s'agissait d'un espace ouvert au public et dédié à la société civile, aux ONG et aux collectivités territoriales. Il était situé à proximité immédiate de l'espace de négociation de la COP 21, qui était, quant à lui, réservé aux délégations nationales et personnes accrédités.

⁷⁵⁶ Le programme du stand tenu par la Région Île-de-France à l'occasion de la COP 21 est accessible en ligne : <http://www.iledefrance-europe.eu/fileadmin/CRIDFE/documents/COP21 - Invitation Île-de-France.pdf> (consulté le 17 janvier 2016)

renversement s'observe à partir de 2004-2005, avec une place grandissante des politiques régionales liées au climat et à l'énergie, au détriment de celles relatives à la qualité de l'air. Ces dernières ont connu, depuis 2016, un fort regain d'intérêt de la part de l'exécutif régional d'Île-de-France, au contraire des politiques climatiques et énergétiques.

Ainsi, sur ces deux dernières décennies en Île-de-France, rares sont les périodes d'attention accrue, ou au contraire de désintérêt massif, simultané pour l'ensemble des sujets climat-air-énergie. Tout se passe comme s'il était impossible de rendre prioritaires ces sujets de manière simultanée.

Ce constat fait ici pour l'Île-de-France semble être généralisable. Dans un article de presse spécialisée datant de 2005 il est constaté :

« après avoir passionné les législateurs, les élus et les scientifiques dans les années 1990, la problématique de la pollution de l'air semble leur paraître désormais moins urgente que celles du réchauffement climatique, ou de la gestion de l'eau et des déchets. Et les conseils régionaux n'échappent pas à la règle. »⁷⁵⁷

Cet article nous apprend d'ailleurs qu'à l'époque certains conseils régionaux (Languedoc-Roussillon et Bourgogne) ne disposaient pas de budget consacré aux politiques de qualité de l'air, et souligne que la Région Île-de-France constitue une exception du fait du budget important qu'elle y consacre⁷⁵⁸.

Les mouvements de balanciers, ou autrement dit d'alternances des priorités accordées à tel ou tel problème public, sont en partie la conséquence d'arbitrages dépendant de variables politiques, comme nous le démontrerons maintenant.

⁷⁵⁷ Claire Avignon, « Qualité de l'air : actions ponctuelles pour les régions », *Journal de l'environnement*, 30 novembre 2005.

⁷⁵⁸ L'explication donnée dans l'article à cette exception francilienne est que « les habitants [d'Île-de-France] respirent l'air le plus pollué de France. » (*Idem*)

Section 2 : Les effets ambivalents du jeu politique régional sur les politiques publiques régionales climat-air-énergie

Dans cette section, il sera question de l'impact du contexte politique régional et national sur les politiques régionales climat-air-énergie menées en Île-de-France. L'objectif est d'analyser dans quelle mesure les politiques régionales menées en la matière sont influées par la couleur politique du conseil régional et plus généralement par les rapports de force politique à l'échelle régionale et nationale.

Ce questionnement s'inscrit dans la lignée de travaux de science politique sur les relations entre idéologies et action publique territoriale⁷⁵⁹ et, plus généralement, sur l'impact de la compétition partisane sur les politiques publiques. L'origine de ces travaux est la question « *does ideology matter ?* », ou encore « *does politics matter ?* », abondamment développées dans la littérature politiste⁷⁶⁰. Cela interroge les liens entre la politique, au sens de *politics*, et les politiques publiques, au sens de *policies*. Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier ont tout particulièrement étudié la variable partisane dans les politiques territoriales⁷⁶¹. Leur constat va dans le sens d'une atténuation de cette variable dans l'action publique territoriale, malgré des exceptions : ces auteurs citent par exemple les singularités communistes dans les politiques d'aides sociales ou encore le caractère très politisé et idéologisé des politiques des communes détenues par le Front national. Hormis dans ces cas, les auteurs observent une « standardisation

⁷⁵⁹ Lionel Arnaud *et al.*, *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2006.

⁷⁶⁰ Voir entre autres: Kenneth Newton and L.J. Sharpe, *Does politics matter ? The determinants of public policy*, Oxford University Press, 1984 ; Franck Castels, "How Does Politics Matter?: Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes", *European Journal of Political Research* 9, 1981, p. 119-132 ; Jan-Erik Lane, "State or Market? Politics Does Matter", *International Political Science Review*, vol.7, 1, 1986, p. 91-104 ; concernant ce questionnement appliqué à des thématiques environnementales, voir par exemple : Vincent Béal, « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du travail*, n°52, 2010, p. 538-560 ; Espen Moe, « Does politics matter ? Explaining swings in wind power installations », *AIMS Energy* 5/3, 2017, p. 341-373.

⁷⁶¹ Lionel Arnaud *et al.*, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recomposition du politique », in Lionel Arnaud *et al.*, *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 11-29.

de l'action publique territoriale », qu'ils expliquent par plusieurs phénomènes : la professionnalisation⁷⁶² des élites politiques locales, l'accélération des échanges entre niveaux d'action publique se concrétisant par des échanges de savoir-faire standardisés et la banalisation des alternances⁷⁶³ et cohabitations locales (commune de gauche dans un département ou une région de droite, par exemple). Par ailleurs, ces mêmes auteurs soulignent la place moins importante occupée par l'idéologie partisane lorsque l'action publique en question nécessite des partenariats et/ou des financements croisés.

Concernant notre cas d'étude, nous chercherons à voir si les différentes évolutions politiques que la Région Île-de-France a connues ont eu des conséquences sur les politiques environnementales menées (1), ou sur les priorités accordées, ou non, aux thématiques de l'air, du climat et de l'énergie (2).

1) *L'impact ambigu de la variable politique sur les politiques environnementales en Île-de-France*

Le conseil régional d'Île-de-France n'a connu que deux alternances politiques dans son histoire : en 1998 (passage d'une majorité de droite à une majorité de gauche) et en 2015 (passage d'une majorité de gauche à une majorité de droite). Ces deux événements seront donc étudiés avec intérêt, afin d'évaluer leur impact éventuel sur les politiques régionales environnementales.

⁷⁶² Le lien entre professionnalisation et standardisation des pratiques et de l'action publique a été constaté par différents chercheurs en sciences politiques. Voir : Anne-Cécile Douillet *et al.* (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012. Sur la standardisation dans le domaine du développement durable, voir : Bruno Villalba, « La professionnalisation de la ville durable : contributions à la standardisation du développement durable », in Vincent Béal *et al.* (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 37-57.

⁷⁶³ Sur l'idée de banalisation des alternances politiques locales, voir également : Philippe Aldrin *et al.*, « Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir », in Philippe Aldrin *et al.* (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, éd. du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2016, p. 17-61.

Une troisième date correspondant à des élections régionales a été retenue : 1992. Elle n'est pas synonyme d'alternance politique, puisque la droite présidait le conseil régional d'Île-de-France avant et après les élections régionales de 1992, mais se révèle être un moment de recomposition politique relativement importante, en Île-de-France comme ailleurs en France⁷⁶⁴.

A) Les élections régionales de 1992 : une majorité relative de droite sous influence des élus écologistes

Les élections régionales de 1992 ont été marquées par une percée des partis écologistes (les Verts et Génération Ecologie)⁷⁶⁵, qui ensemble ont recueilli presque 15% des suffrages au niveau national. Ces élections s'étant déroulées au scrutin proportionnel à un tour, un grand nombre d'élus écologistes a fait son entrée au sein des conseils régionaux en 1992 : 212 sur l'ensemble de la France métropolitaine, contre 3 lors des élections régionales précédentes de 1986.

En Île-de-France, l'élection régionale de 1992 a abouti à une absence de majorité absolue : l'Union pour la France (coalition du RPR et de l'UDF, droite) est arrivée en tête avec un peu moins de 36% des voix, ce qui lui permet d'obtenir 84 sièges sur les 209 que compte le conseil régional d'Île-de-France, et la coalition PS-PCF est arrivée deuxième avec 24% des voix, soit 49 sièges. Derrière ces deux coalitions de partis de gouvernement, arrivent le FN (16% des voix, 37 sièges) et de nouveaux entrants dans l'hémicycle régional francilien : les partis écologistes. Ces derniers ont totalisé plus de 18% des suffrages (10,7% pour Génération Écologie et 7,66% pour les Verts), gagnant ainsi 38 sièges. La majorité de droite doit donc à s'appuyer sur d'autres partis pour obtenir une majorité absolue, notamment pour faire voter le

⁷⁶⁴ Thierry Bonenfant *et al.* (dir.), *Le Vote éclaté : les élections régionales et cantonales des 22 et 29 mars 1992*, Chroniques électorales, Département d'études politiques du Figaro, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992.

⁷⁶⁵ Daniel Boy, « Écologistes, les frères ennemis », in Thierry Bonenfant *et al.* (dir.), *Le Vote éclaté : les élections régionales et cantonales des 22 et 29 mars 1992*, Chroniques électorales, Département d'études politiques du Figaro, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992, p. 209-230.

budget régional. C'est dans ce contexte que les partis écologistes assument un rôle « charnière ». Le président du groupe Génération Écologie au conseil régional d'Île-de-France, Dominique Simonnet, l'exprimait très explicitement lors des débats relatifs aux orientations budgétaires de 1993 : « La majorité, monsieur le Président, votre majorité, n'est que relative, et tout le monde sait que nous, écologistes, nous pouvons jouer un rôle, disons, charnière »⁷⁶⁶. Les groupes écologistes, aussi bien Génération Écologie que les Verts, ont ainsi pu faire entendre plusieurs de leur revendications : basculement d'une part des investissements routiers vers les investissements dans les transports en commun, création d'une Agence régionale de l'environnement, augmentation du financement d'Airparif, etc.⁷⁶⁷ Lors des débats sur les orientations budgétaires de la Région pour 1993, plusieurs amendements des écologistes ont été retenus par la majorité de droite et c'est ainsi que la délibération relative aux orientations budgétaires de 1993⁷⁶⁸ fixe trois priorités pour la région, toutes portées par les élus écologistes : « l'accélération d'une politique de logement » axées sur les logements les plus démunis et la réhabilitation des HLM, « l'inversion des priorités entre rail et route » pour un maillage du territoire francilien par les transports en communs, et « la mise en place d'une Agence régionale de l'environnement (...) afin de mettre en œuvre une politique globale de l'environnement en Île-de-France ». Il y est également précisé qu'à partir de 1994 « le conseil régional proposera à ses partenaires une augmentation des dépenses consacrées au traitement des déchets, aux paysages et aux plantations, à la lutte contre le bruit et à la pollution de l'air »⁷⁶⁹.

Les orientations précitées ne sont pas restées à l'état de déclarations d'intentions : elles ont abouti à des avancées concrètes, avec la création de l'ARENE Île-de-France en 1994, la réorientation progressive au cours des années 1990 des financements dédiés aux infrastructures

⁷⁶⁶ Dominique Simonnet, rapport CR 38-92, séance plénière du conseil régional d'Île-de-France, 27 octobre 1992, p. 32.

⁷⁶⁷ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016 ; entretien, président d'Airparif, ancien président du CNA et ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France, 11 octobre 2016.

⁷⁶⁸ Délibération du conseil régional d'Île-de-France CR 39-92 du 27 octobre 1992.

⁷⁶⁹ *Idem.*

routières vers le financement des transports en commun ou encore l'augmentation du financement d'Airparif. Sur ce dernier point, l'influence de la variable partisane est cependant à nuancer, du fait de l'importance d'une autre variable, qui pourrait être qualifiée de scientifique. À la fin des années 1980, le vice-président du conseil régional d'Île-de-France s'interroge sur « l'intérêt de la surveillance de la qualité de l'air réalisée notamment par Airparif et sur la justification de son financement. »⁷⁷⁰ C'est ainsi que l'étude ERPURS (Évaluation des Risques de la Pollution Urbaine sur la Santé) a été initiée par l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France (département technique autonome de l'IAU Île-de-France, financé à part égale par l'État et la Région) en 1990⁷⁷¹. Outre l'enjeu scientifique, le lancement de cette étude relève aussi de l'enjeu politique, car, comme le note Franck Boutaric, « ERPURS a été initié avec l'aval d'une autorité politique jeune, le Conseil régional d'Île-de-France, désirant sous doute affirmer ses compétences dans des domaines encore peu investis. »⁷⁷² Comme cela a été souligné par plusieurs auteurs⁷⁷³ et confirmé en entretien⁷⁷⁴, l'étude ERPURS a joué un rôle essentiel dans la sensibilisation à cette problématique et sur la nécessité de disposer d'un organisme performant de surveillance de la qualité de l'air. Dans ce contexte, il est possible – mais cela reste une supposition invérifiable – que quelle que soit la majorité régionale, la décision aurait été prise d'augmenter le soutien financier à Airparif.

Les élections régionales de 1992 en Île-de-France constituent ainsi un exemple très intéressant pour étudier les liens entre *politics* et *policies*. L'absence d'alternance politique pouvait laisser

⁷⁷⁰ Observatoire régional de santé d'Île-de-France, *Erpurs : 20 ans de surveillance et d'évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé. Bilan et perspectives*, Observatoire régional de santé d'Île-de-France, décembre 2014, p. 12.

⁷⁷¹ *Idem*.

⁷⁷² Franck Boutaric, « Emergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile ». *Pollution Atmosphérique*, septembre 1997, p. 45.

⁷⁷³ *Ibid.* ; Isabelle Roussel et Lionel Charles, « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in Helga-Jane Scarwell et al., *Environnement et gouvernance des territoires : enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2007, p. 109-164.

⁷⁷⁴ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

présager une absence de changements des politiques publiques menées, autrement dit une continuité par rapport à la mandature précédente. Comme cela a été montré, ce n'est pas le cas, puisque de nouvelles orientations, qui n'étaient pas à l'origine portées par la majorité de droite, ont été votées et appliquées. Ce changement s'explique par le contexte politique régional, et plus précisément par les rapports de forces politiques au sein de l'hémicycle régional : la majorité de droite a dû accepter des revendications des élus écologistes pour obtenir leur soutien afin de constituer une majorité absolue. Les élus écologistes ont alors eu un poids déterminant dans certaines politiques menées par la majorité de droite, puisque sans eux cette dernière ne disposait pas d'une majorité absolue.

Il convient maintenant de vérifier si l'impact de la variable partisane s'observe lors des élections régionales de 1998.

B) L'alternance politique régionale de 1998 : des politiques environnementales dans la continuité malgré l'alternance

Les élections régionales de 1998 en Île-de-France permettent d'analyser un tout autre contexte politique. La « gauche plurielle » (coalition du Parti socialiste, des Verts et du Parti communiste français) recueille 35% des voix et 86 sièges (sur 209), réussissant à s'emparer de la présidence de la Région face à la droite parlementaire (RPR, UDF, MPF) qui obtient 83 sièges. Les partis écologistes ne sont plus, quant à eux, dans la même situation que lors du mandat précédent : les Verts ont intégré la « gauche plurielle » tandis que Génération Écologie n'obtient qu'un seul siège. Le ralliement des Verts à l'alliance de la gauche a été l'occasion de négociations, durant lesquelles les écologistes ont obtenu satisfaction sur certaines de leurs revendications programmatiques. C'est par exemple le cas de la proposition – déjà portée en 1992 par les Verts – de réorientation du budget transport, afin que qu'il soit consacré pour deux tiers aux transports en commun et pour un tiers à la route, alors même que la gauche (PS-PCF) ne semblait pas avoir soutenue cette réorientation jusque-là⁷⁷⁵.

⁷⁷⁵ *Idem.*

Ce changement de majorité régionale entraîne-t-il pour autant des changements dans les orientations des politiques environnementales ? La lecture des débats relatifs au premier budget (celui de 1998)⁷⁷⁶ de cette nouvelle majorité permet d'en douter. On y apprend que la majorité de gauche nouvellement élue est favorable à une augmentation du budget consacré à l'environnement dans la continuité des politiques environnementales menées lors de la mandature précédente. Ainsi, Mme Cohen-Solal, rapporteur de la commission de l'environnement du conseil régional Île-de-France de l'époque, explique que le budget consacré à l'environnement est « en continuation de la politique mise en œuvre par la majorité précédente, (...) [sans] aucune véritable remise en cause des actions menées jusqu'alors »⁷⁷⁷. Les mesures proposées constituent avant tout des ajustements et des réorientations de mesures existantes, mais aucun bouleversement structurel n'est envisagé. Les politiques environnementales menées par la majorité de droite entre 1992 et 1997 apparaissent, au vu de ce discours, comme compatibles, si ce n'est similaires, à celles qu'une majorité de gauche compte alors mener. Ce constat va dans le sens d'une indifférenciation des politiques environnementales de droite et de gauche, la variable partisane n'étant alors plus pertinente. Les qualificatifs « de droite » et « de gauche » peuvent d'ailleurs être discutés dans ce cas-là. Il faut en effet garder en mémoire que les politiques environnementales menées par la majorité de droite au conseil régional d'Île-de-France entre 1992 et 1998 ont en grande partie été inspirées des propositions des partis écologistes (Génération Ecologie et Verts) et ne reflètent pas les positions traditionnelles des partis de droite⁷⁷⁸. Au vu de ces éléments, il aurait été surprenant que la majorité de « gauche plurielle » renie totalement les politiques environnementales de la mandature précédente, puisque cela aurait signifié pour les Verts – composante de la « gauche plurielle » – s'opposer à leur revendications passées (création d'une agence régionale de l'environnement,

⁷⁷⁶ Conseil régional d'Île-de-France, CR 14.98, 27 avril 1998.

⁷⁷⁷ *Idem*, p. 49.

⁷⁷⁸ Sur la question du positionnement des partis de gouvernement face aux enjeux environnementaux, voir notamment : Simon Persico, « Un clivage, des enjeux : une étude comparée de la réaction des grands partis de gouvernement face à l'écologie », thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2014.

augmentation du financement d'Airparif, réorientation du budget transport en faveur des transports en commun).

L'alternance politique de 1998 au sein du conseil régional d'Île-de-France est donc l'opposé de ce qui s'est passé en 1992 : alors qu'en 1992 on observe des changements d'orientations des politiques environnementales régionales à l'issue d'une élection sans alternance, en 1998, une alternance politique a bien eu lieu, mais sans que cela n'ait eu d'impact majeur sur les politiques environnementales mises en œuvre. Ce constat amène à relativiser le poids de la variable politique, ou, du moins, à ne pas l'envisager dans une seule optique d'alternance droite/gauche. Cela rejoint l'observation faite par Aurélien Évrard à propos des politiques énergétiques nationales : à la suite de l'alternance nationale de 1997, il constate la « faible capacité de réformes des écologistes au sein de la gauche plurielle »⁷⁷⁹.

Cette conclusion est cependant remise en cause par l'alternance politique que la Région Île-de-France a connue en 2016, dont il sera maintenant question.

C) L'alternance politique régionale de 2016 : une recomposition partisane et des changements de politiques environnementales

Les élections régionales de décembre 2015 ont été marquées par l'arrivée au pouvoir de la droite, avec Valérie Pécresse à sa tête, en Île-de-France, mais également dans six autres régions. Pour l'Île-de-France, la majorité est composée des groupes Les Républicains (76 élus), UDI (28 élus) et du Centre et des Démocrates (13 élus), qui disposent ainsi d'une majorité absolue (117 des 209 sièges du conseil régional). L'opposition est quant à elle composée de plusieurs groupes de diverses sensibilités de la gauche et du centre (le PS avec 24 élus, le groupe « Alternative Écologiste et Sociale » avec 21 élus, le Front de Gauche avec 10 élus, et le groupe

⁷⁷⁹ Aurélien Évrard, *Contre vents et marées. Politiques des énergies renouvelables en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 215. L'auteur apporte une explication possible à son constat : le manque d'expertise des élus écologistes, par rapport à ce qui existe en particulier en Allemagne, où les élus écologistes sont alors plus « professionnalisés ».

« Radical, citoyen, démocrate, écologiste et centriste » avec 9 élus) et, à l’opposé, du groupe FN (17 élus)⁷⁸⁰.

La majorité régionale de droite n’a donc aucunement besoin de s’appuyer sur des partis d’appoint pour faire voter ses textes et ses budgets, contrairement à la situation qui a prévalu à la suite des élections régionales de 1992.

Fin 2016, un article du magazine *Alternatives Economiques* se proposait de dresser un premier bilan de l’action des nouveaux exécutifs régionaux de droite et notait à cette occasion que « c’est surtout en matière d’environnement que le changement est marquant »⁷⁸¹. On y apprendait ainsi que les nouveaux exécutifs régionaux de droite avaient procédé à des baisses budgétaires plus ou moins importantes de leur budget consacré à l’environnement : -3,8 % pour les Pays-de-la-Loire ; -10,8 % pour Auvergne-Rhône-Alpes ; -13,1 % pour la région Provence Alpes Côte d’Azur ; -31,3 % en Normandie et -33,9 % en Île-de-France. Cela s’explique à la fois par des politiques de restrictions budgétaires et par des choix politiques : ne plus investir dans des projets d’éoliennes (déclaration de Xavier Bertrand, président Les Républicains de la Région Hauts-de-France) ou encore arrêter les subventions de fonctionnement des associations agissant dans le domaine de l’environnement au profit de financements de projets au cas par cas (exemple en Normandie, Région présidée par le centriste Hervé Morin)⁷⁸².

Ces différentes baisses budgétaires, suite à l’élection de majorités de droite, vont dans le sens des théories dites politico-économiques, selon lesquelles les budgets publics sont idéologiquement orientés et caractérisés par une hausse des dépenses publiques sous les

⁷⁸⁰ L’ensemble des chiffres cités reflètent la situation fin 2017. Cela prend donc en compte les évolutions des groupes d’opposition qui ont eu lieu en octobre 2017 avec notamment la création du groupe « Alternative Écologiste et Sociale » née de la réunion du groupe Europe Écologie-Les Verts et de 9 conseillers régionaux socialistes.

⁷⁸¹ Vincent Grimault, « Enquête sur la droite au pouvoir », *Alternatives Economiques*, 17 novembre 2016, <https://www.alternatives-economiques.fr/enquete-pouvoir/00012610> (consulté le 19 juin 2017)

⁷⁸² *Ibid.*

gouvernements de gauche et par une baisse de ces dépenses sous les gouvernements de droite⁷⁸³. Ces chiffres tendraient à confirmer l'hypothèse de la « purge libérale », pour reprendre l'expression d'Alexandre Siné⁷⁸⁴, hypothèse selon laquelle les budgets faisant suite à des alternances marquant l'arrivée de la droite au pouvoir se caractériseraient par des coupes budgétaires. Comme le montre l'auteur, cette hypothèse ne se trouve pas vérifiée systématiquement au niveau du budget de l'État français, mais peut, comme c'est ici le cas, être confirmée à l'échelle infranationale et dans certains secteurs d'action publique.

L'ampleur de certaines baisses constatées peut par ailleurs amener à nuancer les théories incrémentales⁷⁸⁵, selon lesquelles les budgets publics ne sont modifiés qu'à la marge d'une année sur l'autre. Cet incrémentalisme budgétaire s'explique de plusieurs manières. D'une part, les négociations budgétaires se déroulent en se basant sur le budget de l'année précédente, autrement dit, le budget de l'année n est construit à partir de celui de l'année $n-1$, ce qui influe donc sur son contenu. D'autre part, un certain nombre de dépenses sont reconduites automatiquement d'une année sur l'autre, les dépenses de fonctionnement étant particulièrement concernées par ce phénomène.

Ces théories ont déjà été critiquées pour leur incapacité à expliquer des brusques hausses ou baisses budgétaires, amenant Frank Baumgartner à appliquer aux évolutions budgétaires la notion de *punctuated equilibrium* (traduisible littéralement par « équilibre ponctué », mais un auteur comme Patrick Hassenteufel lui préfère les traductions plus parlantes d'« équilibre

⁷⁸³ Franck R. Baumgartner *et al.*, « L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 229-322.

⁷⁸⁴ Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, collection Études politiques, Paris, 2006.

⁷⁸⁵ Dont l'ouvrage majeur concernant les questions budgétaires est celui d'Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.

rompu »⁷⁸⁶ ou d' « équilibre interrompu »⁷⁸⁷) qu'il avait théorisée, avec Bryan Jones, pour expliquer l'évolution des politiques publiques aux États-Unis⁷⁸⁸. Cette approche met en lumière qu'à de longues périodes de stabilité marquées par des changements graduels succèdent de courtes périodes de changements brutaux dus à l'attention portée par les décideurs politiques à tels ou tels enjeux. De nombreux travaux empiriques menés dans les années 2000 et listés par Frank Baumgartner, Martial Foucault et Abel François⁷⁸⁹ ont validé la théorie des équilibres ponctués concernant les évolutions budgétaires, tant aux niveaux étatiques qu'infra-étatiques. Dans une autre perspective, que propose Alexandre Siné⁷⁹⁰, il est également possible de considérer le budget de manière globale comme incrémental tout en expliquant des évolutions budgétaires non négligeable dans certains secteurs. Deux phénomènes décrits par cet auteur nous paraissent utiles pour comprendre cela : l'illusion budgétaire et les budgets emblématiques. L'illusion budgétaire est produite par le fait que de nouveaux crédits sont ouverts, ce qui donne une apparence de changement, sans toutefois que ces crédits ne soient entièrement dépensés. L'évolution est alors avant tout apparente, illusoire. Deuxième phénomène, le vote d'un budget emblématique. Il s'agit là pour un gouvernement ou un exécutif local de rendre son action lisible, de lui donner un sens, en mettant en avant un nombre restreint de priorités pour lesquelles le budget va sensiblement augmenter. Alexandre Siné définit le budget emblématique comme un :

« budget qui connaît une augmentation très perceptible et non-incrémentale de ses crédits initiaux, qui est saisi par des enjeux partisans, investi d'une valeur politique, qui

⁷⁸⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2^{ème} édition, 2016, p. 255.

⁷⁸⁷ William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2, n° 2, p. 93.

⁷⁸⁸ Franck R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press, 1993.

⁷⁸⁹ Franck R. Baumgartner *et al.*, « L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 229-322.

⁷⁹⁰ Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, collection Études politiques, Paris, 2006.

est susceptible d'être utilisé politiquement, qui est emblématique d'une volonté et qui marque le traitement d'un problème à l'agenda du gouvernement. »⁷⁹¹

Un exemple parlant est donné par cet auteur pour illustrer cette notion : entre 1998 et 1999, sous le gouvernement de la gauche plurielle, les budgets de l'emploi et de l'environnement ont respectivement augmenté de 44 % et de 83 %. Il s'agit alors d'un marqueur politique important, visant à mettre en avant les priorités du gouvernement.

Le constat d'une baisse des budgets consacrés à l'environnement dans ces régions rejoint ce que nous observions alors en Île-de-France. En effet, l'étude que nous avons faite du budget du conseil régional d'Île-de-France consacré à l'environnement retrouvait une baisse significative. La méthode de calcul choisie étant certainement un peu différente de celle utilisée par les journalistes d'*Alternatives économiques*⁷⁹², nous avons conclu à une baisse de 36 % du budget environnement du conseil régional d'Île-de-France. Quel que soit le chiffre retenu (baisse de 33,9 % ou baisse de 36 %), le conseil régional d'Île-de-France est celui qui a le plus fortement réduit (en valeur absolue comme en valeur relative) le budget consacré à l'environnement. Il s'agit également de la plus forte baisse que ce budget ait connu d'un point de vue historique. Comme cela a déjà été mentionné, une part de cette baisse s'explique par la non reconduction des actions et subventions liées à la tenue de la COP 21 en 2015 (organisations d'événements notamment : les journées régionales sur le climat organisées par le Conseil régional, l'organisation d'une simulation de négociations climatiques avec des lycées franciliens, la tenue d'un stand dans l'espace génération climat du Bourget tout au long de la COP 21, etc.). Même en écartant l'année 2015 du fait du contexte exceptionnel de la COP 21, on constate que tous les budgets du chapitre « environnement » des années précédentes étaient supérieurs à celui de 2016 et qu'il faut même remonter à 2003 pour voir un budget aussi faible. La baisse constatée en 2016 n'est donc pas seulement explicable par le montant

⁷⁹¹ *Idem*, p. 148.

⁷⁹² La différence de chiffres obtenus s'explique par le fait que nous avons considéré le chapitre « environnement » au sens strict (chapitres 907/937), excluant les chapitres 909/939 portant sur l'agriculture la pêche et l'agro-industrie, présenté dans la même annexe budgétaire.

exceptionnellement élevé du budget 2015. Elle s'explique aussi par des arbitrages politiques du nouvel exécutif régional, qui avait explicitement annoncé vouloir appliquer un budget de rigueur. La répartition des arbitrages entre les politiques climat, air, énergie sera approfondie ultérieurement, dans la seconde partie de cette section.

En plus des arbitrages politiques, un des arguments avancés par le nouvel exécutif régional pour justifier ses choix budgétaires est le fait que son budget « respecte enfin le principe de sincérité (...). Depuis 5 ans, les budgets réellement affectés sont, en effet, inférieurs de 30 % aux budgets votés. »⁷⁹³ Il s'agit là de dire que le budget voté sera plus faible, mais qu'il sera entièrement affecté.

Enfin, un impact visible de cette dernière alternance est la réorganisation institutionnelle qui a eu lieu en 2016 et 2017 au sein du conseil régional d'Île-de-France et de ses organismes associés. Comme cela a été mentionné dans la première partie, l'organisation des services du conseil régional d'Île-de-France a été modifiée⁷⁹⁴, touchant notamment les services en charge des questions environnementales : modification de l'intitulé du pôle de rattachement (« cohésion territoriale » se substituant à « aménagement durable ») de la direction de l'environnement, ou encore réduction du champ de celle-ci qui n'a plus en charge les questions liées à l'agriculture. Par ailleurs, trois organismes associés à la Région (l'ARENE, Natureparif et l'ORDIF) ont intégré l'IAU Île-de-France au 1^{er} août 2017, créant ainsi « la plus grande agence régionale de l'environnement ». Cette dernière réforme relève de considérations budgétaires et administratives, mais pourrait aussi participer à une approche intégrée des différents sujets dont avaient la charge les différents organismes qui ont fusionné. Il manque le recul nécessaire pour confirmer ou infirmer cette hypothèse.

⁷⁹³ Conseil régional d'Île-de-France, Rapport CR 45-16-B11 « Environnement et énergie, Agriculture », p. 5.

⁷⁹⁴ Visible au vu du nouvel organigramme (accessible sur : <https://www.iledefrance.fr/services> , consulté le 7 juin 2017) et confirmé par plusieurs entretiens au sein du conseil régional d'Île-de-France

Pour conclure, comme l'a montré Alice Mazeaud à propos de l'alternance de 2004 au conseil régional de Poitou-Charentes⁷⁹⁵, lorsque l'on parle d'alternance politique il ne faut jamais oublier la dimension symbolique en jeu : le nouvel exécutif, et plus largement la nouvelle majorité, peut mettre en récit le changement par rapport à l'ancienne majorité, pour marquer la différence par rapport à l'ancienne majorité.

Tout en gardant cela à l'esprit, il apparaît que les observations que nous avons faites après l'alternance politique régionale de 2016 tendent à réactiver la pertinence du clivage gauche/droite au vu des conséquences de cette alternance. Cela sera confirmé dans des développements ultérieurs sur les politiques climat, air, énergie, dans les paragraphes suivants, mais également dans le dernier chapitre de la thèse.

2) *Les arbitrages entre politiques du climat, de l'air et de l'énergie : une question partisane ?*

Dans les développements précédents, il a été question de la variable politique des politiques environnementales franciliennes au regard des conséquences (ou de l'absence de conséquences) des élections régionales sur l'orientation de ces politiques : prise en compte de revendications portées par des partis force d'appoint (en 1992), inscription dans la continuité malgré une alternance (en 1998), volonté de rupture à la suite d'une alternance (en 2016).

Il est maintenant nécessaire de comprendre dans quelle mesure la variable politique peut expliquer les arbitrages effectués entre les thématiques climatique, énergétique et de qualité de l'air. L'étude de ces arbitrages s'appuiera notamment sur les documents budgétaires, qui permettent là encore une objectivation des arbitrages qui ont eu lieu au sein des politiques climat, air et énergie.

⁷⁹⁵ Alice Mazeaud, « La construction emblématique de l'alternance. Les recompositions de l'action agricole et environnementale de la région Poitou-Charente (2004-2010) », in Philippe Aldrin *et al.* (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, Ed. du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2016, p. 359-380.

La variable politique est à appréhender à deux niveaux : régional et central. Le jeu politique régional doit en effet être envisagé en tant que tel mais également en lien avec le jeu politique central, pour prendre en compte le bord politique du gouvernement et plus généralement les rapports de force entre partis politiques aux niveaux national et régional.

Les arbitrages entre politiques régionales du climat, de l'air et de l'énergie apparaissent comme pouvant dépendre des rapports de forces politiques au sein du conseil régional (A) mais aussi des rapports de forces politiques nationaux (B).

A) L'influence du jeu partisan régional sur les arbitrages politiques

Il sera ici surtout question de l'alternance politique régionale de 2016, qui, comme cela été montré précédemment, est la seule qui a abouti à une réelle modification des orientations des politiques environnementales régionales.

Plusieurs évolutions intervenues à la suite de l'élection d'une majorité de droite, emmenée par Valérie Pécresse, nous semblent intéressantes à analyser. Il a déjà été question de la forte baisse du budget consacré à l'environnement dans le budget 2016, premier budget de la mandature. Cette baisse cache en réalité une disparité de situations : la baisse budgétaire ne touche pas l'ensemble des politiques environnementales, montrant ainsi que le nouvel exécutif régional a fixé des thématiques plus ou moins prioritaires.

D'une part, on constate une baisse du budget des politiques énergie-climat et, d'autre part, une hausse du budget des politiques relatives à l'air.

Le budget des politiques régionales énergétiques passe ainsi de 58,8 millions à 39,5 millions d'euros entre 2015 et 2016 (puis 38,4 millions en 2017). Cette baisse est relativement similaire à celle observée pour le budget « environnement » dans sa globalité : de l'ordre de -33 %.

En revanche, le budget consacré à la politique de l'air ne suit pas la même évolution et, au contraire, a fortement augmenté : il est passé de 1,5 million d'euros en 2015 à 2,5 millions en 2016, puis à 5,8 millions en 2017. La forte augmentation de ce budget – qui n'est resté pas moins minime dans le budget régional, environ 0,05 % du budget régional en 2016 – confirme

la volonté politique du nouvel exécutif de faire de la qualité de l'air sa priorité en matière environnementale. Cette prise de position, rappelée par plusieurs personnes rencontrées⁷⁹⁶, était présente dans le programme électoral de Valérie Pécresse lors des élections régionales de 2015. L'accent mis sur les questions de qualité de l'air a été un moyen pour la future présidente de Région de se démarquer dans la compétition électorale, et notamment vis-à-vis de la majorité précédente. L'exécutif régional explique de plusieurs manières le choix de rendre prioritaire la problématique de la qualité de l'air. Le principal argument, avancé par Valérie Pécresse lors de la conférence régionale sur l'air organisée par la Région en avril 2016⁷⁹⁷, est l'idée que la pollution de l'air constitue la première des préoccupations environnementales des franciliens. Par ailleurs, comme l'a expliqué Chantal Jouanno, alors vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'écologie et du développement durable, à l'occasion d'une conférence internationale⁷⁹⁸, l'action sur la qualité de l'air a pour avantage d'être un domaine où des solutions sont connues et où des résultats peuvent être perceptibles à relativement court terme. Lutter contre la pollution de l'air peut être perçu comme plus rentable électoralement et politiquement – du fait de la possibilité d'obtenir des résultats visibles plus rapidement : réduction de la pollution de l'air, réduction du nombre de jours de pics de pollution, effets bénéfiques sur la santé des habitants, etc. – que lutter contre les changements climatiques. Même si agir dans ce dernier domaine peut être valorisant⁷⁹⁹ et peut même être perçu comme « vendeur » politiquement parlant⁸⁰⁰, le fait d'avoir évité l'émission de tonnes équivalent CO₂

⁷⁹⁶ Entretien, chef du service Energie, Climat, Véhicules de la DRIEE, 19 février 2016 ; entretien, chef de projet plan climat au conseil régional d'Île-de-France, 20 octobre 2016 ; entretien, chargé d'études climat air énergie à l'IAU IDF, 21 avril 2017.

⁷⁹⁷ Conférence régionale sur l'air, organisée par la Région Île-de-France, Paris, 11 avril 2016.

⁷⁹⁸ Conférence internationale pour la qualité de l'air *Cities for air*, organisée par la Métropole du Grand Paris et la Mairie de Paris, en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé, Paris, Palais d'Iéna, 27 juin 2016.

⁷⁹⁹ Magali Bardou, « Politiques publiques et gaz à effet de serre : Pour le climat : mieux vivre ensemble en ville ? », *Ethnologie française* 39, n° 4, 2009, p. 667-676.

⁸⁰⁰ Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

par an n'a pas d'impact direct sur le territoire et n'est pas donc pas perceptible par les habitants et électeurs.

La priorité sur la politique de l'air s'est traduite, en Île-de-France, par l'élaboration d'un plan régional sur l'air en 2016, précédé d'une conférence régionale sur l'air (cf. chapitre 2 de la dernière partie de la thèse), par la création de nouvelles subventions et par la mise en avant de problématiques relativement peu traitées jusqu'alors (la question de la qualité de l'air dans le métro et le RER, par exemple). Les nouvelles subventions mises en place par la Région occupent une place importante, et expliquent en grande partie l'augmentation des crédits alloués à la politique régionale sur la qualité de l'air. Le « fonds Air-Bois »⁸⁰¹, notamment, représente à lui seul 3 millions d'euros (sur les 5,8 millions consacrés à la politique de l'air) dans le budget régional 2017. Ce fonds, financé par la Région et l'ADEME et mis en œuvre par les départements, a pour vocation d'aider financièrement (à hauteur de 50 % de la dépense et dans une limite de 1 000 euros) les particuliers souhaitant changer leur ancien équipement de chauffage au bois par un équipement plus performant, avec pour objectif final la réduction de la pollution aux particules générées par ce mode de chauffage.

Le budget consacré à la lutte contre la pollution de l'air en 2016 et 2017 nous semble bien correspondre à la définition d'un « budget emblématique », au sens que lui donne Alexandre Siné. On assiste en effet ici à une forte augmentation budgétaire, justifiée par la volonté de l'exécutif régional de s'emparer de ce sujet et d'en faire un marqueur politique de son action dans le domaine environnemental.

En résumé, il apparaît clairement que l'alternance politique de 2016 a entraîné des modifications des priorités régionales sur les questions qui nous intéressent. Même si cela peut être perçu comme relevant de la communication politique, ce changement de priorité se traduit concrètement dans l'action régionale – précisons qu'il ne s'agit pas là bien sûr de porter une appréciation de valeur, mais de constater une réalité à partir d'éléments objectifs, comme par

⁸⁰¹ Ce fonds, qui vise à aider les particuliers ayant des appareils de chauffage au bois à les remplacer par des appareils plus modernes plus performants et moins polluants, est expliqué de manière détaillée sur : <https://www.iledefrance.fr/aides-regionales-appels-projets/mise-oeuvre-du-fonds-air-bois-ile-france> (consulté le 21 mai 2017)

exemple la création d'une subvention ayant pour but d'œuvrer à la lutte contre la pollution de l'air – et mérite donc d'être pris au sérieux.

B) Le jeu politique national : une influence ponctuelle sur les arbitrages régionaux

Nous venons de présenter la variable politique entendue au seul niveau régional, concernant l'évolution des majorités politiques et leurs conséquences sur les politiques environnementales menées à cette échelle. La variable politique peut également jouer entre échelons territoriaux différents et notamment entre l'échelon central et l'échelon régional : comme cela sera montré, une cohabitation entre une région d'un bord politique et un gouvernement d'un autre bord politique a des effets parfois inattendus.

Pour notre cas d'étude, la période qui nous semble la plus emblématique se déroule de la fin des années 2000 au début des années 2010. Nous avons observé que le conseil régional d'Île-de-France consacre des moyens financiers de plus en plus importants aux questions climat-énergie à cette époque : ce budget est passé de 22,5 millions à 45,7 millions d'euros entre 2009 et 2011. Cette augmentation est impressionnante, *a fortiori* dans un contexte difficile pour les finances publiques locales : cela représente un doublement du budget en l'espace de deux ans. L'explication *a priori* la plus évidente est que cette augmentation est la conséquence directe des lois Grenelle (2009 et 2010) et des responsabilités qu'elles confient aux Régions (notamment en matière de planification, cf. chapitre 1 de la partie). Les lois Grenelle et leurs textes d'application ont indéniablement eu un impact financier significatif sur les collectivités territoriales, comme l'a montré la Commission consultative d'évaluation des normes (ancêtre du Conseil national d'évaluation des normes) dans plusieurs de ses rapports d'activité⁸⁰².

Mais un autre aspect plus politique que juridique vient s'y ajouter, en lien avec la tenue du Grenelle de l'environnement. Pour mémoire, le processus du Grenelle de l'environnement a été

⁸⁰² Commission consultative d'évaluation des normes, *Bilan d'activité 2010*, juin 2011 ; Commission consultative d'évaluation des normes, *Bilan d'activité 2012*, octobre 2013.

initié en 2007 par un gouvernement de droite sous Nicolas Sarkozy. Or, pour certains élus régionaux écologistes (et plus généralement élus de gauche), il paraissait inconcevable que leur Région soit moins engagée en matière d'environnement qu'un gouvernement de droite :

« *Donc ça a plutôt servi aux élus de la majorité à dire qu'on ne peut pas faire moins que ce que dit l'État. Surtout quand en plus l'État est de droite ! Moi je disais « dans le Grenelle de l'environnement ils disent ça, l'Île-de-France qui est à gauche ne peut pas faire moins !* ». »⁸⁰³

Cette perception s'appuie sur l'idée que les partis de gauche auraient plus d'affinités avec les thématiques environnementales que les partis de droite⁸⁰⁴. En Île-de-France, cet argumentaire a été utilisé avec succès : cela a permis, au dire du vice-président en charge de l'environnement de l'époque, de faciliter le vote des budgets consacrés aux questions énergétiques et climatiques sur cette période. L'enjeu, pour le conseil régional, est de ne pas paraître comme une collectivité qui ne fait que suivre les obligations découlant de ce qu'aurait décidé un gouvernement du bord politique opposé mais au contraire de s'afficher comme une collectivité faisant des choix qui lui sont propres, ayant la maîtrise de son budget et *in fine* la maîtrise de ses politiques. Les lois Grenelle ont donc bien eu un effet, mais pas seulement d'un point de vue juridique : elles ont permis à une collectivité territoriale de gauche comme le conseil régional d'Île-de-France de l'époque de renforcer les moyens consacrés aux politiques environnementales. Nous pouvons en conclure que la variable politique est ici bien présente, même si elle apparaît selon une modalité particulière : il ne s'agit pas d'une opposition droite/gauche temporelle (l'ancienne majorité de droite *versus* la nouvelle majorité de gauche, ou vice-versa) mais d'une opposition droite/gauche entre échelon d'action publique (le gouvernement de droite *versus* le conseil régional de gauche).

⁸⁰³ Entretien, ancien conseiller régional Vert d'Île-de-France (1992-2010), ancien vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région au conseil régional d'Île-de-France (2002-2010) et ancien président de l'ARENE (1998-2001), 10 octobre 2016.

⁸⁰⁴ Sur la discussion de ce débat, voir : Simon Persico, « En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans les programmes des grands partis de gouvernement », *Revue française de science politique* 65, n° 3, 2015, p. 405-428.

Conclusion du chapitre 4

Les orientations et priorités données à tel ou tel enjeu climatique, énergétique et de qualité de l'air dépendent donc d'un ensemble de facteurs à considérer dans leur globalité. Comme cela a été présenté dans ce chapitre, ces facteurs relèvent d'aspects scientifiques (connaissance plus ou moins approfondie des différents enjeux), pratiques (difficultés à envisager des solutions globales à l'ensemble des problématiques) et politiques (arbitrages effectués, parfois au vu des facteurs précédents, parfois dans une optique purement politique).

Il nous paraît possible de conclure que la politique (au sens *politics*) change les politiques (au sens *policies*) environnementales. Cette dimension ne s'entend pas seulement en termes d'alternances politiques mais doit prendre en compte les rapports de force politiques, tant au sein de l'arène politique régionale que nationale. Comme nous l'avons montré, la reconduction d'une majorité (comme au conseil régional d'Île-de-France en 1992) peut s'accompagner d'un bouleversement des rapports de forces politiques – en l'occurrence l'émergence des écologistes – qui oblige la majorité à infléchir ou à modifier son action en matière environnementale. À l'inverse, une alternance politique (cas du conseil régional d'Île-de-France en 1998) peut déboucher sur une forme de continuité dans les politiques environnementales menées, si par exemple les partis écologistes ont à cette occasion perdu une partie de leur poids politique. La variable politique joue ainsi de manière différenciée sur les politiques environnementales, en fonction des rapports de forces politiques.

Les sujets relatifs au climat, à l'air et à l'énergie sont clairement devenus des enjeux de la compétition politique régionale.

En revanche, la difficile articulation des questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air qui en résulte amène à nuancer l'idée selon laquelle il y aurait une véritable approche intégrée climat-air-énergie au niveau régional. Comme cela a été vu tout au long de ce chapitre, les trois branches de ce triptyque sont en effet amenées parfois à se joindre, parfois à évoluer séparément et parfois même à s'opposer ou à se retrouver en concurrence. Les différents éléments présentés dans ce chapitre permettent d'affirmer qu'au niveau régional le domaine

« climat-air-énergie » demeure constitué de thématiques (climat, air, énergie) en partie abordées de manière séparée et distincte.

L'approche intégrée « climat-air-énergie » relève en réalité à la fois de ce que plusieurs auteurs⁸⁰⁵ appellent l'intersectorialité et la transsectorialité. La première consiste en la mobilisation de plusieurs secteurs pour traiter un même problème : cela nécessite la collaboration d'acteurs de différents secteurs. La seconde implique qu'un même problème public soit pris en compte et traité par des différents secteurs : ce problème est alors intégré aux préoccupations de secteurs existants.

Les idées d'intersectorialité et de transsectorialité (ou de politiques intersectorielles et transsectorielles) sont de fait régulièrement abordées par les personnes rencontrées au sein des différentes administrations, mais en utilisant des termes plus « courants » : il est question de transversalité, de travail en collaboration entre services et entre institutions, d'irrigation de l'ensemble des politiques sectorielles par les politiques environnementales, etc.

Ce chapitre aura été l'occasion de voir que la mise en place de telles politiques intersectorielles ou transsectorielles relève d'un travail de construction, de recadrage, qui ne peut découler de la simple affirmation d'une politique intégrée.

⁸⁰⁵ Charlotte Halpern et Sophie Jacquot, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 57-84 ; Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 591-599.

Conclusion de la deuxième partie

Dans cette partie, il a été question du cadrage des politiques en matière de climat, d'air et d'énergie à l'échelon régional et de sa concrétisation dans les politiques régionales franciliennes sur ces questions.

Ce cadrage constitue en réalité un « recadrage » de ces politiques avec, comme cela a été montré, le passage d'une vision cloisonnée à une vision intégrée d'un même ensemble de problèmes publics. Pour autant, ce changement de vision perceptible dans les discours s'accompagne-t-il d'un changement de pratiques dans l'action publique régionale ?

Dans le cas de la Région Île-de-France, il nous est apparu que la mise en œuvre de l'approche intégrée des questions climat-air-énergie ne relève pas de l'évidence et se heurte à des difficultés. Malgré l'élaboration du SRCAE en 2012, document censé incarner l'approche intégrée « climat-air-énergie » par excellence, les politiques régionales de qualité de l'air et celles climat-énergie persistent à évoluer de manière séparée, et même parfois opposée, faisant naître le risque d'actions contradictoires – risque particulièrement présent lorsqu'il s'agit de lutter à contre la pollution de l'air et contre les émissions de gaz à effet de serre.

Malgré le caractère encore inaboutie de l'approche intégrée, le constat d'une montée en puissance de la Région Île-de-France sur les sujets climatiques, énergétiques et de qualité de l'air est indéniable au vu d'un faisceau d'indices concordants : on observe des moyens financiers qui y sont dédiés en augmentation globale sur les deux dernières décennies, des moyens humains consacrés à ces thématiques en augmentation avec des embauches d'ingénieurs au moment de l'élaboration des documents de planification (fin des années 2000-début des années 2010) et la multiplication des études scientifiques portant sur les thématiques climat-air-énergie commandées par la région Île-de-France (à l'occasion du processus d'élaboration du SRCAE, mais aussi en dehors de cette période).

Cette montée en puissance de la Région Île-de-France signifie-t-elle pour autant que cette collectivité territoriale soit devenue le principal échelon infranational dans la conduite des politiques publiques en matière de climat, d'air et d'énergie ?

Poser cette question, c'est s'interroger sur les relations, étudiées d'un point de vue juridique et politique, qu'entretient la Région avec les niveaux infrarégionaux (départements, EPCI, communes) et suprarégionaux (État, Union Européenne), et donc reposer la question de sa centralité.

C'est aussi se demander dans quelle mesure la Région est un véritable « acteur » et non pas un simple « territoire » de la politique climat-air-énergie. Nous reprenons ici la distinction entre acteur et territoire faite par François-Mathieu Poupeau à propos du rôle des villes dans la transition énergétique⁸⁰⁶. Cette distinction amène à se demander si une collectivité territoriale (la commune dans l'article de François-Mathieu Poupeau, la Région dans notre thèse) est un simple réceptacle de l'intervention d'autres acteurs, et en particulier de l'État, ou si cette collectivité possède une capacité d'action qui lui permet de jouer un rôle qui lui soit propre.

Et c'est, *in fine*, se demander s'il est possible de parler, à l'instar de certains auteurs⁸⁰⁷, d'un « *leadership* régional ».

Pour répondre à cette dernière question, il nous est apparu pertinent d'étudier la signification et les implications du rôle de « chef de file » en matière de climat, d'air et d'énergie attribué aux Régions françaises et de mettre en lumière les usages qu'en fait la Région Île-de-France. La manière dont ce chef de file se traduit permet d'envisager à nouveau la Région comme acteur central de ces politiques.

⁸⁰⁶ François-Mathieu Poupeau, « Simples territoires ou actrices de la transition énergétique ? Les villes françaises dans la gouvernance multi-niveaux de l'énergie », *Les Cahiers du Développement Urbain Durable*, 2013, p. 73-90.

⁸⁰⁷ Bertrand Faure, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p. 1898.

PARTIE III : LE CHEF DE FILÂT CLIMAT-AIR-ÉNERGIE : OUTIL D’AFFIRMATION D’UNE CENTRALITÉ DE LA RÉGION ?

Depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) chaque échelon de collectivité territoriale dispose d’un rôle de chef de file dans un ou plusieurs domaines⁸⁰⁸. Aux Régions l’aménagement du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, l’air et l’énergie, l’intermodalité et le soutien à l’enseignement supérieur et à la recherche. Aux départements l’action sociale, l’autonomie des et la solidarité des territoires. Aux communes ou leurs EPCI la mobilité durable, l’organisation des services publics de proximité et l’aménagement de l’espace.

Au vu de cette répartition, on comprend que « toutes les collectivités territoriales sont appelées tantôt à être chef de file tantôt à rejoindre la file d’un chef. »⁸⁰⁹

Cette reconnaissance soulève de nombreuses questions. Que signifie cette notion de collectivité chef de file et quel est l’objectif poursuivi par sa mise en œuvre ? Doit-on comprendre cette expression dans le sens courant ? Le chef de file est-il un *leader* ? Comment pourrait se concrétiser ce rôle sans porter atteinte au principe constitutionnel de non tutelle d’une

⁸⁰⁸ Cf. p. 325 : tableau présentant la répartition des chefs de filât entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

⁸⁰⁹ Mickaël Baubonne, *La rationalisation de l’organisation territoriale de la République*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015, p. 380.

collectivité sur une autre, posé à l'article 72 alinéa 5 de la Constitution ? Quels sont les instruments à disposition des collectivités chef de file ? Quels sont les objectifs poursuivis par les réformes ayant reconnues cette notion de collectivité territoriale chef de file ? Autant de questions essentielles et dont les réponses ne sont pas toujours évidentes, tant la notion de collectivité chef de file est ambiguë.

L'objectif affiché⁸¹⁰ lors de la création de collectivités territoriales chef de file est celui de la coordination de l'action publique locale. Dans cette perspective, la collectivité chef de file est donc le lieu ou le garant de cette coordination.

On peut ici faire un lien intéressant avec la notion de capacité politique développée par Romain Pasquier⁸¹¹. Comme nous l'avons déjà mentionné cette capacité politique repose en partie sur « l'organisation et la coordination de l'action collective ». Dans cette perspective, le fait de désigner une collectivité comme coordinatrice de l'action publique dans un domaine donné peut participer à ce processus de capacité politique. Nous envisagerons donc dans cette partie le rôle de chef de file comme une ressource institutionnelle à disposition de la Région pour renforcer sa capacité politique et au-delà pour renforcer sa centralité dans les politiques climat-air-énergie.

Comme nous le montrerons, la notion de collectivité territoriale chef de file est apparue récemment en droit français⁸¹² dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, mais ne s'est que réellement concrétisée qu'à partir de la loi MAPTAM précitée.

⁸¹⁰ Dans les travaux parlementaires précédents la loi du 4 février 1995, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 27 janvier 2014. Ces travaux parlementaires sont étudiés dans le premier chapitre de la présente partie.

⁸¹¹ Romain Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, 2004 ; Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

⁸¹² L'expression « chef de file » préexistait dans d'autres branches du droit, mais cela ne visait pas les collectivités territoriales : par exemple, en droit bancaire, l'établissement chef de file est celui qui pilote et coordonne une opération financière d'envergure nécessitant l'intervention de différents établissements bancaires.

Malgré sa relative jeunesse, la notion de collectivité territoriale chef de file a déjà fait l'objet d'une thèse en droit soutenue en 2012 par Albéric Baumard⁸¹³, sur laquelle nous nous appuyons à plusieurs reprises tout au long de cette partie.

Parmi les points de vue défendus par cet auteur, on soulignera dès à présent sa vision très poussée du rôle de collectivité chef de file, qui irait selon lui jusqu'à la mise en œuvre d'une forme de tutelle entre collectivités territoriales. Or, le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre posé à l'article 72 alinéa 5 de la Constitution constitue justement une limite à la notion de chef de file. Des questionnements demeurent encore sur l'articulation entre chefs de filât et interdiction de la tutelle, auxquels nous tenteront de répondre.

La question de l'articulation entre le rôle de chef de file et le principe d'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales se pose avec une acuité toute particulière pour l'échelon régional. Le positionnement en tant qu'échelon supra-local peut en effet faire craindre (plus que dans le cas d'une commune exerçant un rôle de chef de file) un possible glissement vers une forme de tutelle sur les collectivités infrarégionales. Et ce d'autant plus que ce sont les Régions qui disposent du plus grand nombre de chefs de filât.

Étudier le rôle de chef de file de la Région dans un domaine donné s'est aussi s'interroger sur les effets que cela pourrait avoir sur la capacité et la légitimité de cette collectivité à se positionner comme un acteur central et incontournable dans le domaine en question. Pour notre part, cela revient à demander si le chef de filât en matière de climat, d'air et d'énergie de la Région Île-de-France a une influence sur son positionnement et sa légitimité dans ce domaine d'action publique.

Afin de répondre à ces interrogations, nous nous proposons tout d'abord de revenir sur la genèse et la signification du rôle de collectivité territoriale chef de file, ce qui permettra de mieux identifier en quoi consiste le rôle de chef de file en matière de climat, d'air et d'énergie attribué à la Région (chapitre 5).

⁸¹³ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 2012.

À l'occasion de ce premier chapitre nous verrons que la notion de chef de file reste encore largement indéfinie et floue. Ce flou ne présente pas seulement des inconvénients, mais peut être vu comme une ressource par certains acteurs. C'est ainsi que nous analyserons la manière dont l'exécutif régional francilien a fait usage de la notion de collectivité territoriale chef de file ces deux dernières années (chapitre 6). À partir du cas de l'élaboration d'un document de planification régionale (Plan « Changeons d'air en Île-de-France » de 2016) et du cas d'un conflit d'aménagement (autour de la piétonnisation des voies sur berge à Paris), nous montrerons que l'exécutif de la Région Île-de-France a fait usage, de manière volontariste et stratégique, de la notion de chef de file dans un but de légitimation de son action.

Chapitre 5 : Le chef de filât comme instrument ambigu de coordination

La signification de la notion de chef de file et son articulation avec le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre soulève des questions primordiales. Derrière ces questions c'est la conception même de la logique de l'organisation territoriale française et des rapports entre collectivités territoriales qui est en jeu. La décentralisation « à la française » se base en effet sur plusieurs principes directeurs, dont celui d'égalité entre collectivités territoriales⁸¹⁴. Cela a donné naissance au « sacro-saint principe »⁸¹⁵ de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Ce principe a été inscrit dans la loi, avec l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983, maintenant codifié à l'article L. 1111-3 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose que « les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. » Ce principe a ensuite été introduit dans la Constitution, parallèlement à la reconnaissance constitutionnelle du rôle de collectivité territoriale chef de file⁸¹⁶, à l'occasion de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Comme nous le montrerons, il existait alors une réelle crainte de la part de parlementaires et d'élus locaux que

⁸¹⁴ Sur ce principe, voir en particulier l'ouvrage tiré de la thèse de Anne-Sophie Gorge, *Le principe d'égalité entre collectivités territoriales*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, 2011.

⁸¹⁵ L'expression « sacro-saint principe » (de l'interdiction de tutelle ou de non-hiérarchie) est utilisée par plusieurs auteurs (voir : Dominique Hoorens (dir.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation, compétences et finances*, Dexia, 2008, p. 12 ; Thomas Frinault, « Absence de tutelle et hiérarchisation : quelle relation entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs locaux*, 2017/I, n° 109, p. 61) et parfois dans la presse généraliste (voir : Frédéric Valletoux, « Les régions constituent un échelon de pouvoir peu connu mais efficace », *Les Échos*, 6 mars 1998, accessible sur : https://www.lesechos.fr/06/03/1998/LesEchos/17600-211-ECH_les-regions-constituent-un-echelon-de-pouvoir-peu-connu-mais-efficace.htm [consulté le 19 juin 2017]).

⁸¹⁶ Article 72 alinéa 5 de la Constitution : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

l'attribution de chef de filât à certaines catégories de collectivités territoriales aboutisse à l'établissement de tutelles de la part de ces collectivités territoriales.

Ces dernières années, plusieurs auteurs, aussi bien juriste comme Gérard Marcou⁸¹⁷ que politiste comme Patrice Duran⁸¹⁸, ont observé une évolution du droit des collectivités territoriales : celui-ci se caractérise, en France comme à l'étranger, par un recours accru à des mécanismes de coordination et de coopération. L'idée de collectivités territoriales chef de file s'inscrit pleinement dans ce mouvement, en tant qu'outil de coordination de l'action publique locale.

Or, si l'objectif de coordination est bien affirmé, cela n'empêche pas la notion de collectivité territoriale chef de file de demeurer ambiguë et peu claire. Concrètement, que recouvre cette notion et comment peut-elle être mise en œuvre ? Et, surtout, comment peut-elle être mise en œuvre dans le respect de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution ?

En cela, le rôle de collectivité territoriale chef de file fait l'objet d'appréciations très diverses selon qu'on y voit un outil de coordination de l'action publique locale ou une porte ouverte à l'exercice de tutelles de collectivités territoriales sur d'autres. C'est cette tension entre volonté de coordination et crainte d'une tutelle qui fera l'objet de la première section.

Il sera ensuite question du rôle de chef de file régional en matière de climat, d'air et d'énergie, sa genèse et ses implications (section 2). Pour cela, nous mettrons en lumière les arguments et raisons expliquant l'attribution du rôle de chef de file en matière de climat, d'air et d'énergie aux Régions, et nous verrons comment cela s'est traduit. Dans un but de meilleure appréhension du rôle de chef de file, nous proposerons plusieurs notions et expressions – *leadership*, chef d'orchestre – qui pourraient s'approcher de celle de chef de file.

⁸¹⁷ Gérard Marcou, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 183-205.

⁸¹⁸ Patrice Duran et Emmanuel Lazega, « Action collective : pour une combinatoire des mécanismes de coordination », *L'Année Sociologique*, 2, n° 65, 2015, p. 248 ; Patrice Duran, Conférence inaugurale du colloque international « La gouvernance multiniveaux au carrefour des disciplines », Université Paris-Est, 15 septembre 2016.

Section 1 : La notion de chef de file : coordination de l'action publique locale ou porte ouverte à une tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres ?

Depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la notion de collectivité chef de file fait pleinement partie du vocabulaire du droit des collectivités territoriales et son usage s'est répandu lorsqu'il est question de l'organisation territoriale française. Cependant, il faut remonter au milieu des années 1990 pour trouver la première apparition de cette notion en droit français.

Il est donc utile de revenir sur l'histoire de la notion de chef de file, afin d'éclairer la situation actuelle (1). Ce retour aux sources se révèle d'autant plus utile que la notion de collectivité chef de file demeure source d'interrogations quant à sa signification et ses implications (2).

1) La lente consécration de la notion de collectivité chef de file dans le droit français

C'est avec la loi du 27 janvier 2014 et plus précisément son article 3 que pour la première fois s'opère une répartition organisée des chefs de filât entre collectivités territoriales. Cependant, l'idée de collectivité territoriale chef de file n'est pas une nouveauté en droit français. La loi du 27 janvier 2014 constitue avant tout une « réactivation », pour reprendre l'expression de plusieurs auteurs⁸¹⁹, d'une notion déjà bien présente dans le droit, mais laissée en déshérence.

⁸¹⁹ Samuel Dyens, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p. 291 ; Nelly Ferreira, « La réforme territoriale... pour quelle décentralisation ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 2014, 412.

En tant que telle, le terme de « chef de file » apparaît en droit français dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁸²⁰. Il s'agissait d'une proposition issue d'un rapport d'une mission d'information du Sénat⁸²¹. Cette mission d'information⁸²² a plaidé pour la reconnaissance de la Région comme « chef de file de la programmation et de la coordination interdépartementale »⁸²³ du fait de son rôle « pilote » et « moteur » en matière d'aménagement du territoire, et pour la reconnaissance au « couple département-communes »⁸²⁴ d'un chef de filât en matière de développement rural, du fait de la taille de ces collectivités et de leur proximité avec les communes rurales. Ces propositions s'inscrivent dans une vision assez classique de répartition des rôles entre collectivités territoriales⁸²⁵ : aux Régions la programmation et aux départements le développement rural. Enfin, apparaît dans ce rapport le terme central, ce que nous approfondirons par la suite, lorsqu'il est question de chef de filât : la coordination.

La proposition de désignation d'une collectivité chef de file pour chaque compétence ou groupes de compétences fut reprise par les rapporteurs du projet de loi au Sénat⁸²⁶ (parmi

⁸²⁰ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁸²¹ Jean François-Poncet *et al.*, *Rapport de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire*, Sénat, n° 343, 13 avril 1994.

⁸²² Celle-ci avait pour président Jean François-Poncet (sénateur RDE [Rassemblement Démocratique Européen] du Lot-et-Garonne), pour vice-présidents François Gerbaud (sénateur RPR de l'Indre), Ambroise Dupont (sénateur UREI [Union des Républicains et des Indépendants] du Calvados), Louis Moinard (sénateur UC [Union Centriste] de la Vendée) et William Chervy (sénateur PS de la Creuse), pour secrétaires Félix Leyzour (sénateur PC des Côtes d'Armor) et Alain Vasselle sénateur RPR de l'Oise), et pour rapporteurs Gérard Larcher (sénateur RPR des Yvelines), Jean Huchon (sénateur UC du Maine-et-Loire), Roland du Luart (sénateur UREI de la Sarthe) et Louis Perrein (sénateur PS du Val d'Oise).

⁸²³ Jean François-Poncet, *Op. cit.*, p. 128.

⁸²⁴ *Idem*, p. 129.

⁸²⁵ Ce que reconnaît la mission d'information lorsqu'à propos du chef de filât du département en matière de développement rurale, elle souligne que « ce n'est pas là une totale innovation dans la mesure où le législateur lui a déjà confié, dans ce domaine, des compétences importantes (aides à l'équipement rural). » (p. 129 du rapport précité).

⁸²⁶ Gérard Larcher *et al.*, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 19 octobre 1994, n° 35.

lesquels se trouvait Gérard Larcher, qui était membre de la mission d'information ayant fait cette proposition). L'objectif est explicitement de remédier à l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales, dans un but de « clarification » et de « plus grande cohérence » de répartition de ces compétences⁸²⁷. Comme l'expliquait Jean-Marie Girault, rapporteur du texte au Sénat :

*« C'est parce que nous avons pris conscience que l'enchevêtrement des compétences représentait une difficulté, que la concurrence des compétences en constituait une autre, et parce que nous ne sommes pas à même de désigner telle collectivité territoriale pour exercer telle compétence avec une certitude suffisante, qu'est apparue la notion de « chef de file ». »*⁸²⁸

L'idée de collectivité chef de file découle ainsi du constat – qui prend la forme d'un aveu d'échec – de l'impossibilité d'une répartition claire des compétences entre collectivités territoriales.

L'article 65 II de la loi du 4 février 1995 prévoit qu'une future loi définira « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ». Le renvoi à une loi ultérieure a été justifié par la nécessité d'un examen détaillé de chaque compétence ou groupes de compétences avant de pouvoir mettre en œuvre la notion de chef de file⁸²⁹. Cette disposition n'a cependant pas été suivie de la loi annoncée. Dans sa décision du 26 janvier 1995⁸³⁰, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs considéré que l'article 65 de la loi

⁸²⁷ *Idem*, p. 55.

⁸²⁸ Jean-Marie Girault, JO n° 85 S. (C.R.), séance du 4 novembre 1994, p. 5003. Jean-Marie Girault, rapporteur du texte de la loi du 4 février 1995 dont il est ici question, était sénateur UDF du Calvados et maire de Caen.

⁸²⁹ Gérard Larcher *et al.*, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 19 octobre 1994, n° 35.

⁸³⁰ Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, n° 94-358 DC, *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire*.

précitée n'a pas de portée juridique et ne lie donc aucunement le législateur⁸³¹. Les précisions et implications concrètes concernant le rôle de chef de file n'ont donc pas été apportées. De même, aucun chef de filât n'a été accordé à tel ou tel niveau de collectivité territoriale à la suite de cette loi.

La décision du Conseil constitutionnel susmentionnée a joué un rôle dans le devenir de la notion de chef de file en droit français. Ainsi que l'explique un rapport sénatorial⁸³², la décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995 a été vue comme un rejet de la notion de chef de file alors même qu'elle n'y est pas censurée. C'est ce que constate quelques années plus tard, en 2002, le sénateur René Garrec, rapporteur du projet de loi constitutionnelle de 2003 :

« En fait, le Conseil constitutionnel ne censurait pas, en tant que telle, la possibilité de désigner une collectivité « chef de file », mais simplement « l'incompétence négative » du législateur. Cette décision n'en a pas moins été interprétée comme un rejet de la notion. »⁸³³

Le Conseil constitutionnel a censuré la possibilité pour les collectivités territoriales de désigner par convention une des leurs comme chef de file. Le deuxième alinéa du II de l'article 65 de la loi du 4 février 1995 prévoyait en effet que « jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités territoriales pourront par convention, désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ». En se fondant sur l'article 34 de la Constitution, selon lequel « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités

⁸³¹ Cet article n'avait pas été déféré par les députés d'opposition ayant saisi le Conseil constitutionnel mais celui-ci s'en est saisi d'office, comme il se reconnaît le droit de le faire. En effet, le Conseil constitutionnel n'est pas limité par la saisine : il lui appartient « de relever toute disposition de la loi déferée qui méconnaîtrait des règles ou principes de valeur constitutionnelle. » (Conseil constitutionnel, 2 février 1995, n° 95-360 DC) ; voir sur ce point : Julie Benetti, « La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution) », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/1, n° 38, p. 85-98.

⁸³² René Garrec, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat, n° 27, 23 octobre 2002. René Garrec était alors sénateur UMP du Calvados (1998-2014) et président du conseil régional de Basse-Normandie (1986-2004).

⁸³³ *Idem*, p. 109.

territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur méconnaît sa compétence lorsqu'il renvoie la désignation des collectivités chef de file à des conventions et ce sans même définir ce que recouvre la fonction de chef de file :

« il [le législateur] ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétence relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction (...) »⁸³⁴

Cette décision a son importance pour éclairer certains débats ultérieurs. Lors de la discussion parlementaire sur la loi MAPTAM de 2014, près de vingt ans après la décision du Conseil constitutionnel précitée, le sénateur communiste Christian Favier, parlant au nom de son groupe, a conditionné son acceptation de la notion de collectivité chef de file au fait qu'« il revienne aux parties en présence de désigner leur chef de file. C'est pourquoi nous sommes opposés à ce que la loi opère cette désignation. Nous préférons que ce soient les collectivités qui décident. »⁸³⁵ Au vu de la décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995, cette proposition aurait été contraire à la Constitution. Dans la pratique, cela aurait abouti à une répartition « à la carte » des rôles de chef de file, avec potentiellement des choix différents selon les régions, en fonction d'enjeux locaux spécifiques ou encore en fonction des rapports de force entre acteurs. Une telle solution aurait eu pour inconvénient un manque de lisibilité, puisqu'une même compétence pourrait relever de chefs de file différents selon les endroits du territoire. Cependant, cela n'aurait pas été incohérent avec le mouvement de différenciation territoriale qui caractérise les réformes territoriales depuis 2010⁸³⁶, consistant à adapter les statuts et

⁸³⁴ Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, n° 94-358 DC, *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire*, considérant 57.

⁸³⁵ Christian Favier, JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5152. Christian Favier était alors sénateur PCF du Val-de-Marne, département dont il est président du conseil départemental depuis 2001 et conseiller général puis départemental depuis 1994.

⁸³⁶ Vincent Aubelle, « Réflexions préliminaires sur la loi MAPAM », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 2014, 97 ; Daniel Béhar, « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, 22 septembre 2014 ; Thomas Frinault, « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », *Métropolitiques*, 27 janvier 2014 ; Jacques Caillousse, « Grand Paris – Remarques sur les enjeux politico-juridiques d'un montage métropolitain », *Pouvoirs Locaux*, n°104, I/2015,

régimes aux spécificités locales et donc à renoncer à une uniformité du droit sur l'ensemble du territoire.

La loi du 4 février 1995 n'a donc pas été suivie de concrétisations sur la notion de collectivité chef de file, mais elle marque néanmoins l'émergence de celle-ci. C'est huit ans plus tard, avec la réforme constitutionnelle de 2003, que resurgissent les débats sur cette notion de collectivité chef de file. Il s'agissait alors d'une proposition de Jacques Chirac lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002. Dans son discours de Rouen du 10 avril 2002, Jacques Chirac, alors président de la République et candidat à sa réélection, déclare : « La confusion naît de l'excès de financements croisés. Demain, des collectivités « chef de file » seront désignées. »⁸³⁷ Cette proposition relève explicitement de la volonté de rendre plus lisible l'action publique, volonté à laquelle s'ajoute certainement celle de rationaliser l'usage des deniers publics.

C'est également dans cette perspective que Pascal Clément, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale et président (UDF puis UMP) de la commission des lois⁸³⁸, présente l'outil de chef de file :

« La reconnaissance de la notion de « chef de file » répond à une considération pragmatique ; la décentralisation par voie de « blocs de compétences » a montré ses limites : certains secteurs transversaux, tels que l'aménagement du territoire ou la politique de la ville, exigent l'intervention de plusieurs collectivités et rendent, dès lors, indispensable la pratique des financements croisés. L'enchevêtrement des compétences implique en conséquence des procédures de coordination entre collectivités, que le

p. 117 ; Romain Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée* 2016/3, vol. 23, p. 327-353.

⁸³⁷ Discours de Jacques Chirac, Rouen, 10 avril 2002.

⁸³⁸ Pascal Clément, avocat de formation, était à l'époque président du conseil général de la Loire. Il avait été maire d'une petite commune de ce département entre 1977 et 2001 et il a été député de la Loire à plusieurs reprises (1978-1993, 1995-2005 et 2007-2012), démissionnant à deux fois pour occuper des fonctions ministérielles : ministre délégué aux Relations avec l'Assemblée nationale entre 1993 et 1995 puis Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de 2005 à 2007.

projet de loi constitutionnelle s'attache à définir en reconnaissant à une collectivité la faculté d'organiser les modalités d'une action commune. »⁸³⁹

L'article 72 alinéa 5 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁸⁴⁰, dispose que « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

Plusieurs évolutions sont à noter par rapport à la loi du 4 février 1995. Tout d'abord, le terme de « chef de file » n'est pas utilisé en tant que tel. Ensuite, cette disposition constitutionnelle apporte des précisions quant à la signification du rôle de chef de file, ce que ne faisait aucunement la loi du 4 février 1995 : il s'agit de l'organisation des modalités de l'action communes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Malgré cette précision, nous verrons que de nombreux débats ont eu lieu et ont encore lieu pour tenter de savoir ce que recouvre concrètement l'exercice du rôle de chef de file et de quelle manière cela s'articule avec le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, posé par la première phrase de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution. La première phrase de cet alinéa n'était d'ailleurs pas présente dans le projet de loi constitutionnelle : elle a été ajoutée lors du passage du texte devant le Sénat, en réponse à des craintes de tutelle d'une collectivité – particulièrement la Région – sur les autres.

En pratique, un usage limité a été fait de la notion de chef de file qui ne concerne alors qu'un nombre très restreint de domaines. La loi du 13 août 2004⁸⁴¹ a confié ce rôle aux Régions dans le domaine économique et aux départements dans le domaine de l'action sociale (articles 49, 50 et 56 de la loi). Le terme de « chef de file » n'est pas utilisé dans le texte mais les

⁸³⁹ Assemblée Nationale, rapport de Pascal Clément fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République, n° 376, 13 novembre 2002, p. 95

⁸⁴⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁸⁴¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

formulations – la Région « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements » selon l'article premier de la loi susmentionnée ; le département « organise la participation des personnes morales de droit public et privé (...) à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre » selon l'article 49 de cette même loi – correspondent à l'exercice d'une fonction de coordination de l'action commune des collectivités territoriales, ce qui caractérise le rôle de chef de file. Ainsi, comme l'a constaté le comité Balladur⁸⁴², la mise en œuvre de la notion de chef de file est demeurée timide.

Enfin, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 a réactivé les chefs de filât en en définissant une quinzaine entre les trois niveaux de collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la répartition des chefs de filât.

⁸⁴² Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 5 mars 2009 (également connu sous le nom de « rapport Balladur »).

Tableau 3: Les chefs de filât par échelon

Collectivité chef de file	
Région	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement et développement durable du territoire - Protection de la biodiversité - Climat, qualité de l'air et énergie - Développement économique - Soutien à l'innovation - Internationalisation des entreprises - <i>Politique de la jeunesse</i> - Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports, <i>notamment à l'aménagement des gares</i> - Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche
Département	<ul style="list-style-type: none"> - Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique - Autonomie des personnes - Solidarité des territoires
Commune ou EPCI à fiscalité propre	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilité durable - Organisation des services publics de proximité - Aménagement de l'espace - Développement local

Source : auteur

Légende :

Barré : chefs de filât supprimés par la loi NOTRe du 7 août 2015 (article 2)

En italique : chefs de filât ajoutés ultérieurement à la loi MAPTAM (aménagement des gares : article 15 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ; politique de la jeunesse : article 54 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté)

Dans une circulaire de décembre 2015, il est expliqué que « les chefs de file ont été retenus en tenant compte des compétences qu'ils détiennent par ailleurs dans les domaines considérés. »⁸⁴³ Même si cette précision semble aller de soi – car confier un chef de filât à une collectivité territoriale dans un domaine où elle n'est pas compétente n'aurait pas eu grand sens – cela montre que la légitimité des chefs de file est liée aux compétences que ceux-ci détenaient précédemment. Nombre de chefs de filât correspondent donc à des compétences historiques (aménagement du territoire et développement économique pour les Régions, action sociale pour les départements, etc.) ou plus récentes (protection de la biodiversité ou encore climat, qualité de l'air et énergie pour les Régions). Cela n'empêche pas cependant une répartition sujette à questionnements. Pour ne prendre qu'un seul exemple, comment s'articuleront le chef de filât des Régions en matière d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transports et celui des communes ou EPCI en matière de mobilité durable ? Penser l'intermodalité sans penser à la mobilité durable, ou vice-versa, n'a pas de sens.

La loi MAPTAM introduit par ailleurs deux outils apparaissant comme indissociables et, *a priori*, nécessaires à l'exercice de la fonction de collectivité chef de file : la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC).

La conférence territoriale de l'action publique est prévue par l'article L.1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'une instance au niveau régional « chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. »⁸⁴⁴ Pour cela, cette conférence réunit les représentants des différentes collectivités territoriales et de leurs groupements situés dans le périmètre régional : président du conseil régional, présidents des conseils départementaux, présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, représentants élus des EPCI de moins de

⁸⁴³ Ministère de l'Intérieur et ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, *Instruction du gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales*, 22 décembre 2015, NOR : RDFB1520836N.

⁸⁴⁴ Article L.1111-9-1 I du CGCT.

30 000 habitants, des communes de plus de 30 000 habitants, des communes entre 3 500 et 30 000 habitants, des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département. Cette composition vise à une représentation de chaque catégorie de collectivité territoriale ou EPCI. La segmentation des communes selon leur nombre d'habitants révèle par ailleurs la prise en compte de la diversité qui peut exister au sein même des communes, dont les intérêts et préoccupations ne sont pas nécessairement les mêmes selon qu'elles aient quelques centaines d'habitants ou quelques centaines de milliers d'habitants. Cette segmentation permet en théorie que soit représentées à la fois des communes urbaines, péri-urbaines et rurales. Cela n'empêche pour autant pas des critiques venant notamment des maires ruraux sur le déséquilibre dans la composition des CTAP⁸⁴⁵.

Parmi les collectivités territoriales composant la CTAP, la Région dispose d'un rôle important. C'est en effet le président du conseil régional qui la préside⁸⁴⁶ et ce sont les services du conseil régional qui en assure le secrétariat, comme le précise une instruction du gouvernement en date du 10 février 2016 relative au fonctionnement des CTAP⁸⁴⁷. Le rôle du président consiste à convoquer la CTAP et à fixer son ordre du jour. Certains commentateurs y ont vu la possibilité que la Région y gagne un rôle de « chef d'orchestre »⁸⁴⁸, ce sur quoi nous reviendrons ultérieurement.

La principale fonction des CTAP est d'élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC). Ces conventions portent sur les compétences qui font l'objet d'un chef de filât. Leur objectif est de fixer les modalités de l'action commune pour

⁸⁴⁵ Voir les critiques exprimées par Jean-Marie Mizzon, président de l'association des maires ruraux de Moselle : <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250269320051> [consulté le 7 août 2017]

⁸⁴⁶ Article L.1111-9-1 III du CGCT ; cette disposition a fait l'objet de nombreux débats : le gouvernement avait prévu dans son projet de loi initial qu'il s'agisse d'une co-présidence préfet de région/président du conseil régional et le Sénat avait privilégié une présidence élue parmi les membres de la CTAP.

⁸⁴⁷ Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, *Instruction du gouvernement sur le fonctionnement de la conférence territoriale d'action publique*, 10 février 2016, NOR : RDFB1532530J.

⁸⁴⁸ Nelly Ferreira, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n°8, 24 février 2014, p. 2048.

lesdites compétences. Doivent également y apparaître des « objectifs de rationalisation »⁸⁴⁹, sans que plus de détails ne soit donnés sur ce qui est ici entendu par rationalisation. Les projets de conventions territoriales d'exercice concerté sont préparés par les chefs de file correspondants : aux Régions les conventions sur les chefs de filât régionaux, aux départements celles sur les chefs de filât départementaux, etc. L'élaboration de ces conventions est obligatoire pour les conseils régionaux et départementaux – l'usage du présent de l'indicatif ne laissant aucun doute⁸⁵⁰ : « La région et le département élaborent un projet de convention pour chacun des domaines de compétence mentionnés aux II et III de l'article L. 1111-9 »⁸⁵¹ – tandis que cela constitue une simple possibilité pour les communes et EPCI (« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles ont transféré leurs compétences peuvent élaborer un projet de convention pour chacun des domaines de compétence mentionnés au IV du même article L. 1111-9. »⁸⁵²)

Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence sont donc des nouveaux outils de coordination de l'action publique entre les collectivités territoriales. Elles constituent ainsi un nouveau mode contractuel de régulation entre ces dernières.

Il est précisé que les conventions territoriales d'exercice concerté ne sont opposables qu'aux collectivités territoriales et EPCI les ayants signées⁸⁵³, ce qui est une application classique du principe de l'effet relatif des contrats. Cette précision permet de mieux comprendre la logique

⁸⁴⁹ Article L. 1111-9-1 V du CGCT.

⁸⁵⁰ Dans les textes juridiques, le présent de l'indicatif vaut impératif, ce qui a été reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008 : « l'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative, la substitution du présent de l'indicatif à une rédaction formulée en termes d'obligation ne retire pas aux dispositions du nouveau code du travail leur caractère impératif ». Cette interprétation avait cependant pu prêter à débat, notamment sur la question de savoir si le président de la République est tenu de signer les ordonnances, question qui s'est posée en 1986 lorsque François Mitterrand a refusé de signer des ordonnances du gouvernement Chirac, cf. Daniel Gaxie, « Jeux croisés – droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989, p. 209-229.

⁸⁵¹ Article L.1111-9-1 V du CGCT.

⁸⁵² *Idem.*

⁸⁵³ Article L.1111-9-1 VI du CGCT.

contractuelle qui anime la CTAP : une fois qu'une convention territoriale d'exercice concerté a été proposée et discutée au sein de la CTAP, le projet est envoyé aux collectivités territoriales et EPCI concernés, qui ont alors trois mois pour les signer⁸⁵⁴. Cette signature n'est pas une obligation mais une possibilité, conformément au principe à valeur constitutionnelle de liberté contractuelle⁸⁵⁵, qui, rappelons-le, inclut la liberté de contracter mais également celle de ne pas contracter⁸⁵⁶.

Il est intéressant de noter que plusieurs années avant que ne soient créées les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, Albéric Baumard présentait dans sa thèse le recours aux contrats comme une voie de développement possible de la fonction de chef de file :

« La méthode conventionnelle, doublée de la recherche du consensus, peut permettre d'aboutir à une véritable exploitation de la fonction de chef de file, tout en limitant au maximum le risque de mise en place d'une tutelle. »⁸⁵⁷

Si le recours au contrat limite un tel risque, c'est que l'on peut présupposer qu'une collectivité territoriale n'a aucun intérêt à signer une convention qui aurait pour objet ou pour effet de la mettre sous tutelle d'une autre.

La CTAP n'a donc pas pour rôle de ratifier des documents qui s'imposeraient à l'ensemble de ses membres, mais constitue un lieu de discussion, une « instance de concertation »⁸⁵⁸, une

⁸⁵⁴ *Idem.*

⁸⁵⁵ Reconnu par : Conseil constitutionnel, 30 novembre 2006, n° 2006-543 DC, *Loi relative au secteur de l'énergie*.

⁸⁵⁶ Sur le thème de la liberté contractuelle des collectivités territoriales, voir : Mohamed Maouachi, *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002 ; voir également : Muhannad Ajjoub, *La notion de liberté contractuelle en droit administratif français*, thèse en droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016.

⁸⁵⁷ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 21 novembre 2012, p. 227.

⁸⁵⁸ Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, *Instruction du gouvernement sur le fonctionnement de la conférence territoriale d'action publique*, 10 février 2016, NOR : RDFB1532530J.

« sorte de diète territoriale »⁸⁵⁹, une « arène régionale »⁸⁶⁰ de coordination et de mise en cohérence des politiques des collectivités territoriales et de leurs groupements dans les domaines de compétence partagée.

Dans la pratique, les Régions ont mis en place les CTAP plus ou moins rapidement. À titre d'exemple, l'ancien conseil régional de Lorraine avait ainsi mis en place sa CTAP dès décembre 2013⁸⁶¹, alors que la loi la créant n'était pas encore votée, et celle-ci s'était réunie cinq fois, avant que ne soit créée la CTAP de la région Grand Est.

À l'opposé, en Île-de-France, la première CTAP s'est tenue tardivement, le 10 novembre 2016. À cette occasion se sont tenus des débats sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), sur les agences départementales de développement économique et sur les contrats ruraux. Cela a abouti en décembre 2016 à la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté des compétences relatives au « nouveau contrat rural » entre le conseil régional d'Île-de-France et les conseils départementaux de la grande couronne francilienne. La deuxième CTAP d'Île-de-France s'est tenue le 8 septembre 2017 et a été l'occasion pour ses membres d'échanger sur des sujets variés intéressant tous les échelons du local au régional (schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, politique culturelle régionale, contrats ruraux, schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation).

Au vu de ce qui vient d'être présenté, il serait tentant de résumer le rôle de collectivité chef de file à un rôle de préparation des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence. Le rôle de chef de file n'est cependant pas aussi simple à appréhender.

⁸⁵⁹ Bertrand Faure, « Penser le changement ou changer le pansement ? », *Actualité Juridique Droit Administratif* 2014, p. 600.

⁸⁶⁰ Claudie Boiteau, « Le point sur... énergie et développement durable », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p. 1077-1084.

⁸⁶¹ <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250269320051> (consulté le 7 août 2017)

2) *Un outil de coordination source de questionnements juridiques*

La notion de chef de file a fait l'objet de nombreux débats, au sein du Parlement mais aussi de la littérature académique. Il en ressort un constat : cette notion se caractérise par une certaine ambiguïté, que la Cour des comptes n'a pas manqué de souligner dans son rapport de 2009 relatif à la décentralisation⁸⁶².

Les définitions courantes de l'expression « chef de file » – que le dictionnaire *Larousse* définit comme la « personne qui a une position prédominante au sein d'un groupe » et que le *Petit Robert* définit comme « celui qui vient en premier dans une hiérarchie » – ne seront pas d'une grande utilité ici. Appliquer une telle définition amènerait à conclure que la collectivité chef de file est dans une position de supériorité hiérarchique par rapport aux autres collectivités territoriales. Cela pourrait alors entrer en contradiction avec le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre.

Une précision sémantique et juridique mérite d'être faite à ce point du développement : les notions de « hiérarchie » et de « tutelle » ne sont pas synonymes, bien que souvent utilisées comme telles. En effet, la hiérarchie s'inscrit au sein d'une seule et même personne morale : au sein de l'État, le ministre de l'intérieur exerce un pouvoir hiérarchique sur le préfet ; au sein d'une entreprise, le PDG exerce un pouvoir hiérarchique sur ses adjoints et subalternes, etc. En revanche, le pouvoir de tutelle, tel qu'il existe par exemple entre des ministères et leurs établissements publics, suppose la présence de deux personnes, l'une exerçant un contrôle sur l'autre. Au vu de cette différence, lorsqu'il est question des rapports entre collectivités territoriales, il est plus rigoureux de ne pas utiliser les termes « hiérarchie », « absence de hiérarchie », « rapports hiérarchiques » et de leur préférer ceux de « tutelle » ou « absence de tutelle ».

Précisons ensuite, s'il en était besoin, qu'il n'est question de collectivité chef de file seulement dans les domaines où interviennent plusieurs collectivités territoriales.

Pour reprendre la classification proposée par Vincent de Briant dans l'ouvrage tiré de sa

⁸⁶² Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

thèse⁸⁶³, il peut s'agir de compétences partagées (compétences fractionnées pour lesquelles plusieurs « titulaires partiels » prennent des actes distincts mais interdépendants), de compétences parallèles (compétences reconnues à plusieurs catégories de collectivités territoriales), de compétences concurrentes (compétences où une entité inférieure peut intervenir tant que l'entité supérieure n'agit pas et à condition que la loi lui permette et qu'un intérêt existe⁸⁶⁴) ou encore de compétences conjointes (compétences détenues de manière égale par des cotitulaires qui agissent par actes conjoints).

En revanche, lorsqu'une compétence est exclusive, c'est-à-dire lorsqu'elle est détenue par un seul et unique titulaire, il n'est pas utile d'avoir recours à la notion de chef de file : en l'absence de personnes dans la « file », il ne peut pas y avoir de « chef de file ». Il est ainsi arrivé à une occasion⁸⁶⁵ qu'une collectivité territoriale, la Région, se voit retirer son rôle de chef de file, en l'occurrence en matière de développement économique, de soutien à l'innovation et d'internationalisation des entreprises, non pas pour l'affaiblir mais au contraire parce qu'elle devenait titulaire exclusive de la compétence en question⁸⁶⁶. Cela est présenté très explicitement dans le rapport sénatorial sur le projet de loi NOTRe :

« Par cohérence, dès lors que le développement économique devient une compétence propre des régions, sauf exceptions limitatives, et n'est plus une compétence partagée avec les autres niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements, il n'y a plus lieu de prévoir que la région exerce la fonction de chef de file pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités concernées. Aussi le projet de loi

⁸⁶³ Vincent de Briant, *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'État et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2009 ; voir également du même auteur : Vincent de Briant, « Typologie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales », in Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009, p. 265-279 ; Vincent de Briant, « La coadministration dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2013/5, p. 27-40.

⁸⁶⁴ Au vu de cette définition et comme le souligne Vincent de Briant, la clause de compétence générale (maintenant réservée aux communes) peut être analysée comme une compétence concurrente permanente.

⁸⁶⁵ Article 2 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁸⁶⁶ L'article 2 de la loi NOTRe a reconnu à la Région une compétence exclusive de définition des orientations en matière de développement économique et la compétence d'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation [SRDII].

supprime-t-il, dans son article 3, les trois mentions du développement économique, du soutien de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises dans la liste des compétences relevant de la fonction de chef de file des régions. »⁸⁶⁷

La question centrale à propos de la fonction de chef de file concerne la signification de l'expression « organiser les modalités de leur action commune » présente dans l'article 72 alinéa 5 de la Constitution et ce que cela implique vis-à-vis du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Le questionnement sur le risque d'une tutelle d'une collectivité chef de file sur les autres collectivités territoriales était déjà présent lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. C'est ainsi qu'en 1994 un sénateur attirait l'attention sur cette question :

« (...) dans le texte proposé par la commission spéciale, il est dit que la collectivité chef de file « coordonnera les initiatives des autres ». Oh là là ! Je ne suis pas certain que la notion de tutelle ne soit pas plus ou moins inconsciemment sous-jacente dans le texte et qu'il ne faille pas être vigilant sur ce point précis ! »⁸⁶⁸

Ce point de vigilance se retrouve lors des différentes réformes impliquant la notion de chef de file.

Le Conseil constitutionnel y a apporté des éléments de réponse dans une décision du 24 juillet 2008⁸⁶⁹. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur une disposition de la loi relative aux contrats de partenariat⁸⁷⁰ qui prévoyait que dans le cas d'un projet relevant de la

⁸⁶⁷ Rapport de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Sénat, n°174, 10 décembre 2014, p. 47.

⁸⁶⁸ Paul Girod, JO n° 80 S. (C.R.), séance du mardi 25 octobre 1994, p. 4673 ; Paul Girod était sénateur de l'Aisne, issu du Rassemblement démocratique et social européen, et occupait alors plusieurs mandats exécutifs locaux : président du conseil général de l'Aisne et maire d'une commune de ce département.

⁸⁶⁹ Conseil constitutionnel, 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC, *loi relative aux contrats de partenariats*.

⁸⁷⁰ Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner, par convention, l'un d'entre elles qui « réalisera l'évaluation préalable, conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. »⁸⁷¹ Dans un considérant de principe, le Conseil constitutionnel donne son interprétation de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution : « ces dispositions habilitent la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités »⁸⁷². En l'espèce, le Conseil constitutionnel censure donc partiellement la disposition en cause en ce qu'elle prévoyait que la collectivité désignée se voit transférer un pouvoir de signature du contrat, ce qui revenait à lui reconnaître un pouvoir de décision.

Cette décision du Conseil constitutionnel confirme donc que le rôle de chef de file ne peut être un rôle d'autorité décisionnaire. En effet, comme le souligne Mickaël Baubonne dans sa thèse sur la rationalisation de l'organisation territoriale⁸⁷³ « autoriser une collectivité à déterminer l'action d'autres collectivités aboutit nécessairement à l'exercice par la première d'une tutelle sur les secondes (...) »⁸⁷⁴

Cela a été dit précédemment, l'ajout en 2003 de la première phrase de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution (« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ») résulte de la crainte que la seconde partie de cet article (« Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. ») n'entraîne des situations de tutelle. La fonction de chef de file est donc limitée par l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Comme l'explique Anne-Sophie Gorge, « en proscrivant l'exercice d'un pouvoir juridique de contrainte, le principe de non-tutelle ne récuse pas la fonction de collectivité chef de file, il en limite simplement la

⁸⁷¹ Article 18 (avant censure) de la loi précitée.

⁸⁷² Considérant 32 de la décision Conseil constitutionnel, 24 juillet 2008, n° 2008-567 DC, *loi relative aux contrats de partenariats*.

⁸⁷³ Mickaël Baubonne, *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015.

⁸⁷⁴ *Idem*, p. 329.

nature et les effets. »⁸⁷⁵ Cela n'est pas la position d'Albéric Baumard, qui considère que l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre empêche tout simplement le développement de la fonction de chef de file⁸⁷⁶. Cet auteur développe il est vrai une vision très poussée de ce que devrait être cette fonction :

« Pour nous, la mise en œuvre de la collectivité chef de file suppose que celle-ci puisse exercer une forme de tutelle sur les autres collectivités qui suivent la file. L'action commune suppose que le chef de file décide à un moment donné de trancher la discussion et de prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre de la compétence ou du projet. »⁸⁷⁷

« Pour nous, la collectivité chef de file doit pouvoir être amenée à jouer un véritable rôle de chef à un moment donné dans le processus décisionnel. Or l'exercice complet de ce rôle passe par la prise de décision. Le chef de file doit pouvoir prendre une décision qui devra être suivie par les autres collectivités associées à l'action commune. Pour cela, il doit pouvoir non seulement organiser les modalités de l'action commune, mais arrêter, décider, de cette action commune à un moment donné. »⁸⁷⁸

Il s'agit là d'une interprétation *contra legem*, ce que reconnaît son auteur. Mais celui-ci propose une réforme en cohérence avec sa vision, puisqu'il plaide pour la suppression de la première partie de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution. Cela « permettrait alors à la collectivité chef de file de pleinement réaliser sa mission et ainsi d'assurer une véritable cohérence à l'action publique locale. »⁸⁷⁹ L'auteur précise que cela nécessiterait un travail d'explication auprès des citoyens afin de sortir du mythe de l'égalité entre les collectivités territoriales. Une telle

⁸⁷⁵ Anne-Sophie Gorge, *Le principe d'égalité entre collectivités territoriales*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, 2011, p. 467.

⁸⁷⁶ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 21 novembre 2012

⁸⁷⁷ *Idem*, p. 107.

⁸⁷⁸ *Idem*, p. 126.

⁸⁷⁹ *Idem*, p. 433.

réforme, si elle était envisagée, nécessiterait surtout un travail d'argumentation auprès des nombreux parlementaires élus locaux (notamment départementaux et municipaux) – afin d'atteindre une majorité des trois cinquièmes du Parlement nécessaire pour réformer la Constitution, ce qui nous paraît actuellement très peu probable sur ce sujet – et des associations de collectivités territoriales, qui verraient probablement d'un mauvais œil une réforme remettant en cause l'absence de tutelle entre collectivités territoriales.

En l'état actuel du droit, la distinction entre « organisation » et « détermination » de l'action commune reste peu explicite. Dans la pratique, il se trouverait certainement des cas où « organisation » et « détermination » de l'action commune s'avèrerait difficile à différencier : en effet, où s'arrête l'organisation et où commence la détermination ?

Finalement, la décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 2008 permet surtout de savoir ce que n'est pas le rôle de chef de file. Cette définition par la négative de la notion de chef de file se retrouve d'ailleurs dans la littérature juridique. Ainsi, il ne s'agit ni d'un pouvoir de décision⁸⁸⁰, ni d'un pouvoir de contrainte⁸⁸¹. Cela étant admis, peu de définitions positives ont été proposées. Il est souvent question d'un pouvoir de coordination⁸⁸² ou d'animation, voire d'impulsion⁸⁸³. Dans le récent *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Florence Crouzatier-Durand introduit l'entrée « chef de file » par le constat que cette notion n'a pas été définie par le législateur ou par le juge et que l'« on ne sait pas non plus donner un contenu à

⁸⁸⁰ Laetitia Janicot, « La fonction de collectivité chef de file », *Revue Française de Droit Administratif*, 2014, p. 472.

⁸⁸¹ Florence Crouzatier-Durand, « Chef de file » in Nicolas Kada *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017, p. 160-162.

⁸⁸² *Idem.*

⁸⁸³ Laetitia Janicot, « La fonction de collectivité chef de file », *Revue Française de Droit Administratif*, 2014, p. 472 ; Nelly Ferreira, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n°8, 24 février 2014, 2048.

cette notion. »⁸⁸⁴ Elle propose ensuite de définir la collectivité chef de file comme « une collectivité qui coordonne, qui conduit une action commune sur des compétences déterminées. »⁸⁸⁵ Même une telle définition pourrait prêter à discussions pour savoir si le fait de conduire une action commune n'implique pas déjà un pouvoir de décision du chef de file. C'est donc l'idée de coordination qui semble la plus pertinente à retenir. À la suite de la loi MAPTAM de 2014, le chef de filât a d'ailleurs été analysé par certains commentateurs comme la pièce maîtresse du dispositif de coordination de l'action publique locale⁸⁸⁶.

Le choix du terme de « coordination » n'est pas anodin : pour Jean-Marie Pontier, cela s'explique car ce terme « paraît suffisamment large ou peu marqué pour ne pas effaroucher ceux qui, à plusieurs reprises, ont manifesté des craintes quant à la « tutelle » que [le chef de file] pourrait exercer sur les autres collectivités territoriales. »⁸⁸⁷ Dans une telle optique, le choix d'un terme peu précis, flou et interprétable de multiples manières peut être vu comme un choix délibéré afin de créer du consensus autour de la fonction de chef de file.

Le recours au chef de filât comme instrument de coordination n'est pas sans rappeler les travaux de Patrice Duran, qui présente le droit comme outil ou ingénierie de la coordination⁸⁸⁸. Cette orientation du droit semble se confirmer au vu des réformes territoriales récentes (loi MAPTAM de 2014, loi NOTRe de 2015) : plusieurs commentateurs ont mis en avant la priorité donnée dans ces lois aux logiques de coordination plutôt qu'à celles de spécialisation ou d'imposition

⁸⁸⁴ Florence Couzatie-Durand, « Chef de file » in Nicolas Kada *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017, p. 160.

⁸⁸⁵ *Idem.*

⁸⁸⁶ Jean-François Brisson, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *Actualité Juridique Droit Administratif* 2014, p. 605.

⁸⁸⁷ Jean-Marie Pontier, « Les nouvelles compétences de la région », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2004, p. 1969.

⁸⁸⁸ Patrice Duran et Emmanuel Lazega, « Action collective : pour une combinatoire des mécanismes de coordination », *L'Année Sociologique*, 2, n° 65, 2015, p. 248 ; Patrice Duran, Conférence inaugurale du colloque international « La gouvernance multiniveaux au carrefour des disciplines », Université Paris-Est, 15 septembre 2016.

coercitive⁸⁸⁹. La promotion d'instruments de coordination n'est pas un phénomène spécifique à la France : comme l'observait Gérard Marcou, l'une des caractéristiques des réformes récentes des collectivités territoriales à travers l'Europe est l'importance grandissante des procédures, prenant des formes variées, de coordination ou de coopération⁸⁹⁰. En revanche, le chef de filât tel qu'il est prévu en droit français constitue bel et bien une spécificité française⁸⁹¹.

Si l'on admet que l'instauration de chef de file a pour objectif une meilleure coordination des actions des collectivités territoriales, des questions demeurent quant à ce que cela recouvre concrètement.

L'analyse des différents travaux parlementaires sur les textes de lois dans lesquels la notion de chef de file apparaît permet de mieux comprendre les enjeux autour de la définition de cette notion. Ce qui ressort de ces travaux est, là encore, une absence de consensus sur la signification de la notion de chef de file. Pour illustrer cela, nous prendrons l'exemple des débats parlementaires relatifs à l'article 3 de la loi du 27 janvier 2014.

La définition qui en est donnée par le rapporteur du texte au Sénat, René Vandierendonck, met au centre l'idée de coordination :

« une collectivité désignée chef de file (...) exerce la mission d'une **autorité coordinatrice de la compétence**, qui vise à organiser les modalités de l'action commune de celle-ci, dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'action de chaque niveau local et d'une application adaptée aux spécificités du territoire. »⁸⁹²

⁸⁸⁹ Samuel Dyens, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p.291 ; Jean-François Brisson, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *Actualité Juridique Droit Administratif* 2014, p. 605.

⁸⁹⁰ Gérard Marcou, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 183-205.

⁸⁹¹ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 21 novembre 2012.

⁸⁹² Sénat, rapport de M. René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 580, 15 mai 2013, p. 65 (souligné dans le texte).

Cette définition n'empêche pas des parlementaires de s'opposer à la notion de chef de file du fait de son manque de précision et des risques juridiques qu'elle entraînerait.

Une sélection d'interventions de parlementaires – qui ont discuté de nombreuses heures sur ce sujet à l'occasion de l'examen du projet de loi MAPTAM – permet d'illustrer le sentiment de certains d'entre eux d'être face à une notion juridiquement non définie :

« Il s'agit d'un concept vide de portée juridique, car cette notion n'a jamais été réellement définie, pas plus hier qu'aujourd'hui dans le présent projet de loi qui pourtant le consacre. »⁸⁹³

« Le concept de chef de file est une invention sémantique judicieuse, pertinente, qui cache en réalité l'absence de décision de fond. »⁸⁹⁴

« Soyons francs : il n'y a pas de définition unique du chef de file. On s'empresse de dire que ce n'est non pas un chef, mais un organisateur, un coordinateur de file. Ainsi, on ne gêne personne, ni les communes, ni les départements. »⁸⁹⁵

« Je suis légèrement inquiet. En effet, une quarantaine d'amendements portent sur l'article 3 et sur la notion de chef de file. Seul problème : cette notion, un peu fumeuse, n'est pas définie juridiquement. »⁸⁹⁶

« Nous persistons à penser que cette conception particulièrement floue crée une ambiguïté entre la volonté de coopération et les relations autoritaires entre les

⁸⁹³ Christian Favier, JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5152.

⁸⁹⁴ Gérard Longuet, JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5154. Gérard Longuet est sénateur Les Républicains de la Meuse. Il fut auparavant député de la Meuse (1978-1981 et 1988-1993), président du conseil régional de Lorraine (1992-2004) et occupa plusieurs postes ministériels sous différents gouvernements de droite : des Postes et télécommunications (1986-1988), de l'Industrie, des Postes et télécommunications et du Commerce extérieur (1993-1994) et de la Défense et des anciens combattants (2011-2012).

⁸⁹⁵ Roger Karoutchi, JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5155. Roger Karoutchi est sénateur Les Républicains des Hauts-de-Seine. Il fut conseiller régional d'Île-de-France (1992-2015), député européen (1997-1999) et secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (2007-2009).

⁸⁹⁶ Michel Mercier, JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5156. Michel Mercier était sénateur UDI puis MoDem du Rhône. Il a également été maire (1977-2001 et 2013-2017), président du conseil général du Rhône (1990-2013), député (1993-1995), ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire (2009-2010) et Garde des Sceaux (2010-2012).

*collectivités. »*⁸⁹⁷

*« Soit on coordonne, soit on organise, mais cette notion de chef de file ne recouvre aucune forme de précision juridique satisfaisante... »*⁸⁹⁸

*« La notion de chef de file nous semble ambiguë. D'un côté sa portée est limitée par le fait qu'une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre ; de l'autre, la notion de chef de file est clairement destinée à contourner ce principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. »*⁸⁹⁹

*« La notion de chef de file est tout sauf certaine en droit. Après la première lecture et la navette avec le Sénat, j'attends encore que l'on nous explique ce que veut dire précisément « être chef de file ». Cela signifie-t-il gérer, élaborer, préparer, coordonner, décider, réglementer ? On ne le sait pas. »*⁹⁰⁰

La ministre de la décentralisation de l'époque, Marylise Lebranchu, est intervenue pour préciser la notion de chef de file :

*« Le chef de file est donc bien celui qui organise les modalités d'action des autres collectivités dans le cadre de la compétence partagée : il tient la plume sur la compétence concernée, ce qui n'empêche pas d'autres collectivités d'intervenir sur cette compétence, mais c'est bel et bien lui qui tient la plume. »*⁹⁰¹

⁸⁹⁷ Marie-France Beaufiles (sénatrice PCF d'Indre-et-Loire), JO n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5161. Marie-France Beaufiles était sénatrice PCF d'Indre-et-Loire. Elle a été conseillère générale de ce département (1982-2001) et est maire de Saint-Pierre-des-Corps depuis 1983.

⁸⁹⁸ Jean-Frédéric Poisson, JO n° 92 A.N. (C.R.), séance du 18 juillet 2013, p. 8024. Jean-Frédéric Poisson était député PCD (Parti chrétien-démocrate) des Yvelines. Il fut maire de Rambouillet (2004-2007) et président de la communauté d'agglomération de Rambouillet (2009-2017).

⁸⁹⁹ Gaby Charroux, JO n° 92 [2] A.N. (C.R.), 2^{ème} séance du 18 juillet 2013, p. 8031. Gaby Charroux était député PCF des Bouches-du-Rhône. Il est par maire de Martigues et président du Pays de Martigue (un des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence).

⁹⁰⁰ Jean-Frédéric Poisson, JO n° 153 A.N. (C.R.), séance du 11 décembre 2013, p. 13074.

⁹⁰¹ Marylise Lebranchu, JO n° 92 A.N. (C.R.), séance du 18 juillet 2013, p. 8024. Avant d'être ministre en charge de la décentralisation entre 2012 et 2016, Marylise Lebranchu (PS) avait eu des mandats locaux (conseillère régionale de Bretagne de 1986 à 2015, où elle fut vice-présidente, et maire de Morlaix entre 1995 et 1997), parlementaires (députée du Finistère) et des fonctions ministérielles (secrétaire d'État en charge des PME, du Commerce, de l'Artisanat et la Consommation entre 1997 et 2000 ; Garde des Sceaux entre 2000 et 2002).

Le recours à l'expression « tenir la plume » n'apporte pas réellement de précision à la définition du rôle de chef de file. En effet, « tenir la plume » peut avoir des significations bien différentes selon que la personne qui tient la plume se contente d'écrire ce qu'une autre personne lui dicte, ou réinterprète ce qui lui est dit pour le coucher par écrit, ou décide seule de ce qu'elle écrit. L'image de la collectivité qui « tient la plume » nous paraît donc surtout susceptible de brouiller encore plus les débats sur le rôle de la collectivité chef de file.

Les doutes exprimés quant à la notion de chef de file le sont aussi bien de la part de parlementaires issus de la droite ou du centre-droit, que des parlementaires communistes. La diversité politique des auteurs des citations précitées en est la preuve.

Par ailleurs, l'opposition à la notion de chef de file s'explique par le fait que certains élus y voient une volonté de renforcer les Régions au détriment des collectivités infrarégionales. Au fil des discussions parlementaires, il est en effet rapidement apparu que l'échelon régional allait être celui qui serait désigné chef de file dans le plus grand nombre de domaines, dont certains qui apparaissent centraux comme le développement économique. Cela a fait dire à Jacques Myard, député UMP qui est alors également maire et qui avait eu un mandat de conseiller général, que « *le seul objet de cette notion est de renforcer l'hubris des hobereaux régionaux.* »⁹⁰² Un autre député, Jean-Frédéric Poisson, qui était par ailleurs maire et président d'une communauté d'agglomération, a exprimé la crainte d'une « *recentralisation au niveau des régions* »⁹⁰³. Le terme de « recentralisation » n'est pas à entendre dans un sens strict, puisqu'il ne s'agit pas du retour de compétences décentralisées dans le giron de l'État, mais dans le sens où des compétences communales ou départementales reviendraient aux Régions du fait de leur rôle de chef de file. On constate que ces craintes sont exprimées par des parlementaires ayant des mandats politiques locaux, aux niveaux municipal, intercommunal ou départemental⁹⁰⁴.

⁹⁰² Jacques Myard (député UMP des Yvelines), JO n° 92 [2] A.N. (C.R.), 2^{ème} séance du 18 juillet 2013, p. 8031.

⁹⁰³ Jean-Frédéric Poisson, JO n° 92 A.N. (C.R.), séance du 18 juillet 2013, p. 8024.

⁹⁰⁴ Concernant les deux parlementaires cités : Jacques Myard est maire de Maisons-Laffitte depuis 1989 et a été conseiller général des Yvelines entre 1988 et 1993, tandis que Jean-Frédéric Poisson a été maire de Rambouillet de 2004 à 2007 et président de la communauté d'agglomération de Rambouillet de 2009 à 2017.

Ces différents constats – critiques venant de plusieurs bords politiques, craintes exprimées par des parlementaires par ailleurs élus locaux – confirment ce que décrivait Daniel Gaxie, dans son livre *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale* :

« À partir du moment où les enjeux d'un débat affectent les intérêts des diverses catégories d'élus locaux (ou sont perçus comme tels), ces derniers tendent à réagir en privilégiant cet aspect de leur identité. Les appartenances institutionnelles prennent alors souvent le pas sur les attaches partisans ou les orientations idéologiques. »⁹⁰⁵

Toujours selon Daniel Gaxie, cela s'expliquerait par le fait que les collectivités territoriales évoluent dans « un univers « hobbesien » policé dans lequel chacun cherche à étendre ses compétences et ses domaines d'intervention, au moins dans les domaines considérés comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits et à maximiser sa part des impôts et des subventions. »⁹⁰⁶

Cette dernière citation appelle une précision : la volonté des élus locaux⁹⁰⁷ d'étendre les compétences de leur catégorie de collectivités territoriales est à géométrie variable en fonction de plusieurs critères à la fois politiques et économiques. En simplifiant, une compétence qui coûte peu à la collectivité et dont les retombées ou résultats sont rapidement visibles pour les citoyens est plus attrayante qu'une compétence coûteuse dont les citoyens ne verront pas ou peu de concrétisations. L'examen des débats parlementaires de la loi MAPTAM révèle d'ailleurs bien que certaines compétences, comme la promotion du tourisme, sont plus attractives que d'autres et sont alors convoitées par l'ensemble des catégories de collectivités territoriales et d'EPCI.

Dans notre cas, ce sont des parlementaires par ailleurs élus municipaux ou départementaux qui

⁹⁰⁵ Daniel Gaxie, « Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, 1997, p. 11.

⁹⁰⁶ Daniel Gaxie, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, 1997, p. 275.

⁹⁰⁷ Rappelons à cette occasion le constat du poids importants des élus locaux, du fait notamment du cumul des mandats, dans le contenu des réformes territoriales intervenues en France (Gérard Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 5-17.)

semblent le plus s'opposer à l'attribution de chefs de filât aux Régions, ou du moins qui tentent de les limiter. Les exemples précités en sont l'archétype. Cependant, il ne faudrait pas en déduire une opposition systématique entre parlementaires ayant un mandat au niveau local (au sens d'infrarégional) et parlementaires ayant un mandat au niveau régional. La lecture des travaux parlementaires révèle plusieurs exemples de parlementaires ayant un mandat local et qui ont pourtant présenté des amendements élargissant le chef de filât des Régions. C'est par exemple le cas de Denis Baupin, alors député Europe Écologie-Les Verts et adjoint au maire de Paris, qui a déposé des amendements à l'occasion de la seconde lecture pour que les chefs de filât en matière de qualité de l'air et de protection de la biodiversité relèvent des Régions.

Sans grande surprise non plus, l'attribution de chefs de filât aux Régions par la loi MAPTAM a été soutenue par l'Association des Régions de France (ARF). La position de cette association représentant les Régions n'a cependant pas été toujours exactement celle-là. En 2013, l'ARF a présenté un document où est exprimé, entre autres revendications, le souhait que les Régions exercent un rôle de chef de file en matière d'aménagement durable du territoire et en matière d'intermodalité⁹⁰⁸. Un an plus tard, le discours de l'ARF semble avoir légèrement évolué : la revendication de chefs de filât est devenue subsidiaire, au profit d'une revendication principale qui semble plus radicale : l'ARF émet le souhait de compétences exclusives. Ainsi, « les Régions estiment que les compétences doivent être exercées en priorité de façon exclusive. Lorsque cela n'est pas possible, le nombre d'acteurs ne peut excéder deux, et l'un de ces deux doit être reconnu comme chef de file et responsable de l'action commune. »⁹⁰⁹ Dans ce même document sont listés les domaines, nombreux, dans lesquels les Régions souhaiteraient avoir des compétences exclusives : développement économique ; éducation, formation professionnelle, apprentissage et accompagnement vers l'emploi ; aménagement du territoire, développement durable et transition énergétique ; mobilité. C'est à défaut d'obtenir des compétences exclusives dans chaque de ces domaines que l'ARF a soutenu différentes propositions d'attribution du chef de filât au niveau régional.

⁹⁰⁸ Associations des Régions de France, *Rapport d'activité 2013*, p. 11.

⁹⁰⁹ Association des Régions de France, *Rapport d'activité 2014*, p. 18.

Au-delà de la littérature et des travaux parlementaires, il est intéressant de savoir comment la notion de chef de file est perçue par les acteurs de terrain, qu'ils soient élus, agents de collectivités territoriales, etc. En l'absence de définition précise, la notion de chef de file fait l'objet de compréhensions différentes selon les acteurs, ce que confirme le sociologue Gilles Frigoli lorsqu'il explique qu'« il existe potentiellement autant de manière de concevoir et d'exercer la fonction de chef de file que de configurations locales d'acteurs confrontées au problème empirique que constitue la mise en œuvre de cette nouvelle forme de *leadership*. »⁹¹⁰. Nos entretiens confirment que la notion de chef de file pose en effet question. Même au sein des collectivités territoriales exerçant un chef de filât des questions persistent quant à la signification de cette notion et quant au rôle qu'ils doivent jouer. C'est ainsi qu'une personne nous confiait la difficulté de compréhension du rôle de chef de file : « *nous on ne comprend rien ! Qu'est-ce que c'est ? Qu'est-ce qu'on doit faire ?* »⁹¹¹.

Une des personnes interviewées, travaillant dans les services d'une commune, a donné sa propre définition du rôle de chef de file, qui mérite d'être citée *in extenso* :

« *Le chef de file, sa mission c'est de mobiliser des acteurs qui travaillent à des échelles plus locales, d'ailleurs pas seulement des collectivités locales, mais aussi des entreprises, des services publics, etc. Donc le chef de file a ce rôle d'accompagnement des acteurs locaux, à l'échelle vraiment très locale.* »⁹¹²

On voit là une vision plus large du chef de filât, puisque ne se limitant pas aux collectivités territoriales (ce qui est prévu à l'article L. 1111-9 du CGCT) et se rapprochant plus d'un rôle d'impulsion, de mobilisation et d'accompagnement que de coordination. L'idée qui est exprimée consistant à parler de mobilisation d'acteurs travaillant « à des échelles plus locales » implique que la collectivité chef de file se situe à une échelle intermédiaire ou du moins à une

⁹¹⁰ Gilles Frigoli, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 6, n° 162, 2010, p. 80.

⁹¹¹ Entretien, chef de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

⁹¹² Entretien, chargé de mission Agenda 21 et PCET à la mairie d'Aubervilliers, 26 octobre 2016.

échelle qui n'est pas perçue comme très locale. Cette vision découle peut-être du fait que la personne en question travaille au sein d'une commune et sur un sujet (les politiques du climat, de l'air et de l'énergie) où la collectivité territoriale chef de file est la Région.

Des différences de compréhension de la notion peuvent également parfois apparaître au grand jour. Ces interprétations divergentes s'expliquent alors principalement par les positionnements respectifs des différents acteurs en présence. Ainsi, à l'occasion d'une conférence portant sur la lutte contre la pollution de l'air⁹¹³ nous avons pu observer comment le représentant d'une importante intercommunalité francilienne a affirmé que le rôle de chef de file de la Région en matière de climat, d'air et d'énergie signifie seulement que la Région est l'autorité planificatrice en la matière, avec l'élaboration du SRCAE. Cette interprétation restrictive peut trouver son explication dans la volonté de la part de son auteur de minimiser le rôle de la Région – même si le rôle de planification est loin d'être minime – au profit du rôle de l'échelon qu'il représente, l'intercommunalité, qui est compétente en la matière par l'élaboration d'un plan climat, air, énergie territorial (PCAET) et par la mise en œuvre de diverses actions.

Une telle interprétation revient à dire que la planification serait le seul outil à disposition des chefs de file. Or, comme nous l'avons vu précédemment, des instruments ont spécifiquement été créés pour l'exercice de la fonction chef de file avec les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC). Ainsi, bien que la planification puisse être vue comme un moyen de coordination de l'action des collectivités territoriales⁹¹⁴, elle ne saurait être le seul moyen d'organiser cette coordination.

De son côté, l'exécutif du conseil régional d'Île-de-France ne considère pas que son rôle de chef de file sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air se limite à l'élaboration du SRCAE. Au contraire, nous verrons dans le chapitre 6, que l'exécutif régional francilien interprète son rôle de chef de file de manière particulièrement large.

Avant cela, il convient de préciser ce qui est entendu lorsque l'on parle de la Région en tant que

⁹¹³ Conférence internationale pour la qualité de l'air « *Cities for air* », Paris, 27 juin 2016.

⁹¹⁴ Voir en ce sens : Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 21 novembre 2012, p. 158 et s.

chef de file en matière de climat, d'air et d'énergie.

Section 2 : Quel rôle de la Région, chef de file en matière de climat, d'air et d'énergie ?

Tout d'abord, il est nécessaire de revenir sur la genèse de l'attribution à la Région du rôle de chef de file en matière de climat, de qualité de l'air et d'énergie (1). Nous nous interrogerons ensuite sur la signification de ce rôle et le possible recours d'autres termes, non juridiques quant à eux (*leadership*, chef d'orchestre), pour mieux le comprendre (2).

1) *L'attribution « naturelle » du chef de file climat, air et énergie à la Région*

Le fait que la Région soit considérée comme un échelon pertinent pour être chef de file dans certains domaines découle de sa position d'intermédiaire entre le local et le national⁹¹⁵, ce qui lui conférerait une capacité d'impulsion ou de coordination des politiques publiques. C'est en ce sens que Yves Madiot notait que « (...) il ne serait pas absurde de considérer la région, en tant que collectivité locale géographiquement supérieure, comme le chef de file des autres collectivités locales et de leurs groupements. »⁹¹⁶ Bertrand Faure s'inscrit également dans cette optique lorsqu'il affirme à propos de la Région, que « de façon générale, parce qu'elle intègre toutes les autres collectivités sur son territoire, elle est naturellement désignée comme lieu de

⁹¹⁵ Plusieurs auteurs, aussi bien juristes que politistes, qualifie la Région d'intermédiaire entre le niveau national et le niveau local. Voir par exemple : Géraldine Chavrier, « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *Revue française d'administration publique*, 1, n° 141, 2012, p. 87 ; Armand Fremont, « La région française comme espace d'action publique », *Quaderni*, n°59, hiver 2005-2006, p. 53-64 ; Jean-Pierre Gaudin, « Une approche systémiste du rôle des régions », in Sylvain Barone. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, 2011, p. 279 ; Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p. 887-906.

⁹¹⁶ Yves Madiot, « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », *Revue Française de Droit Administratif*, 1996, p. 970.

mise en cohérence de l'ensemble des politiques. »⁹¹⁷

Cet argument fait un lien entre le positionnement « en surplomb » des Régions par rapport aux autres collectivités territoriales pour en déduire leur capacité à avoir une vision globale des enjeux et donc leur capacité de coordination.

A contrario, la pertinence de l'attribution d'un rôle de chef de file aux communes ou intercommunalités dans certains domaines a été questionnée⁹¹⁸ au motif que ces échelons locaux ne pourraient pas disposer d'une vision globale et qu'elles n'auraient pas les capacités à exercer un tel rôle. Ce dernier argument a notamment été avancé pour retirer le chef de filât des communes en matière de qualité de l'air, qui était initialement prévu dans le projet de loi MAPTAM, ce que nous montrerons plus en détail par la suite.

Selon Pascal Jan, la pertinence de l'échelon régional comme collectivité chef de file découle aussi du fait que les Régions sont compétentes dans les principaux domaines nécessitant une concertation et une action commune :

« Les domaines principalement concernés par les concertations et les actions communes se trouvent précisément être ceux tombant dans l'escarcelle régionale. L'aménagement du territoire, les équipements, le développement durable ou encore le développement économique sont parmi les principales politiques du ressort des régions. C'est donc finalement assez naturellement que la région apparaît comme la collectivité pivot et accapare le label de chef de file (...) »⁹¹⁹

Il est intéressant de noter que dans deux des citations ci-dessus, celle de Bertrand Faure et celle de Pascal Jan, revient le terme « naturellement ». L'idée que l'échelon régional devrait être désigné comme chef de file est ainsi présentée comme « naturelle », évidente, allant de soi.

⁹¹⁷ Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2011, p. 519.

⁹¹⁸ Samuel Dyens, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p. 291 ; Nelly Ferreira, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales* n°8, 24 février 2014, 2048.

⁹¹⁹ Pascal Jan, « La Région et la question du leadership territorial », in Jean-François Brisson, *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, p. 358.

Cette impression peut également se retrouver dans la vision de certains parlementaires.

Les débats parlementaires sur l'article 3 de loi MAPTAM n'ont pas uniquement porté sur la notion de chef de file en tant que telle, mais également (et surtout) sur la répartition des chefs de filât entre les différents niveaux de collectivités territoriales. De très nombreux échanges ont par exemple eu lieu pour savoir s'il fallait instituer ou non un chef de file en matière de tourisme, comme le prévoyait le projet de loi et, si tel est le cas, à quel niveau de collectivité le confier⁹²⁰. Il en a été de même concernant le chef de filât dans le domaine du développement économique. La création du chef de filât de la région en matière de climat, d'air et d'énergie n'est pas non plus allé de soi – même s'il est vrai que ce sujet a provoqué moins de débats que celui du tourisme et du développement économique.

Les propositions ou revendications pour faire de la Région la collectivité chef de file dans les domaines de l'environnement apparaissent au milieu des années 2000. Ainsi, dès 2006 le Conseil économique et social avait plaidé pour la désignation de la Région comme chef de file de « la politique du développement durable » au motif que celle-ci « dispose des trois leviers fondamentaux pour impulser et coordonner les politiques d'aménagement du territoire, de la recherche et de la formation initiale et continue. »⁹²¹ Cette explication révèle une acception large de ce qui mis sous l'expression de « politique du développement durable ». Un an plus tard, c'est au tour de l'Association des Régions de France de demander la reconnaissance du rôle de chef de file aux Régions « pour les politiques liées aux énergies nouvelles, aux transports collectifs, à la biodiversité, à l'agriculture et à l'eau. »⁹²²

Dans le projet de loi MAPTAM, aucun chef de filât en matière de climat et d'énergie n'était prévu. Pour rappel, le projet de loi prévoyait que les Régions exercent une mission de chef de file dans deux domaines : le développement économique et l'organisation des transports.

⁹²⁰ Le chef de filât en matière de tourisme était confié au département dans le projet de loi, mais finalement la loi MAPTAM n'instaura pas de chef de file dans ce domaine.

⁹²¹ Conseil économique et social, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*, avis présenté par M. Paul de Viguier, 2006, p. 47.

⁹²² Association des Régions de France, *Régions durables, Développement durable dans les régions de France*, 2007, p. 14 et 39.

Un chef de file était en revanche désigné concernant la qualité de l'air, mais il était initialement prévu de l'attribuer à la commune, ou à l'EPCI à fiscalité propre. Très rapidement, dès l'examen du texte en commission au Sénat en première lecture, le chef de filât des communes ou EPCI en matière de qualité de l'air a été supprimé du texte au motif, d'une part, que les communes n'auraient pas les moyens d'assumer ce rôle de chef de file et, d'autre part, qu'elles risqueraient alors de devoir supporter les conséquences d'éventuelles condamnations pour non-respect des réglementations européennes sur les seuils de pollution de l'air⁹²³. En effet, à la suite de la loi NOTRe, l'État peut désormais engager la responsabilité financière des collectivités territoriales lorsqu'il est condamné pour manquement par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à condition que ce manquement relève d'un domaine de compétence des collectivités territoriales⁹²⁴. Cependant, cette action récursoire ne consiste pas à faire peser toute la charge financière sur l'éventuelle collectivité chef de file, mais prévoit une répartition de cette charge entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements en fonction de leurs compétences respectives. Par exemple, en matière de qualité de l'air, la responsabilité financière à la suite d'une condamnation de la CJUE pourrait tout à fait (mais cela dépendra également des circonstances de chaque cas) être répartie entre l'État (compétent pour l'élaboration d'un PPA), une Région (compétente pour définir les objectifs de qualité de l'air dans le SRCAE ou le SRADDET), une intercommunalité (compétente pour définition et la mise en œuvre d'actions en la matière dans le PCAET) et une commune.

Pour en revenir à la répartition des chefs de filât, le retrait de celui de la commune en matière de qualité de l'air n'a pas entraîné son attribution immédiate à la Région : ce n'est qu'en seconde lecture à l'Assemblée nationale qu'une telle disposition a été votée, à la suite d'un amendement d'un député écologiste, Denis Baupin. Celui-ci s'est fondé sur l'article L. 220-1 du Code de l'environnement – qui dispose que « L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun

⁹²³ Sénat, rapport de M. René Vandierendonck fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 580, 15 mai 2013, p. 69.

⁹²⁴ Article L. 1611-10 du Code général des collectivités territoriales.

dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » – pour rappeler le caractère partagé de cette compétence. Il a ensuite justifié le choix de la Région par le fait que celle-ci est co-élaboratrice du SRCAE, ce qui la rendrait donc pertinente pour être chef de file du bloc de compétence correspondant.

Entre temps, les débats parlementaires avaient abouti à la création d'un chef de filât régional en matière d'énergie et de climat, à l'initiative des sénateurs écologistes. Pour être exact, la première formulation retenue était celle de « transition énergétique », mais celle-ci désignerait plus un objectif qu'un domaine de compétence ou qu'une notion juridique⁹²⁵, selon Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale⁹²⁶. Celui-ci a donc proposé un amendement qui a été adopté, pour remplacer le terme de « transition énergétique » par celui de « climat et énergie ».

Le choix de l'échelon régional n'a pas fait consensus, notamment parmi les parlementaires de droite. Comme l'exprimait l'un d'eux, « *je suis opposé à cet amendement parce que, hélas !, les régions de France ne sont pas en mesure de gérer un problème que l'on ne parvient pas à régler à l'échelle mondiale, à savoir l'énergie et le climat.* »⁹²⁷ Cet argument renvoie au débat concernant le territoire pertinent, « nouveau Saint-Graal »⁹²⁸ dont il est admis que la recherche est vaine pour nombre de problématiques environnementales⁹²⁹. L'argument ainsi présenté opère par ailleurs un raccourci : l'incapacité des régions à traiter les enjeux énergétiques et

⁹²⁵ La question de la nature de la transition énergétique – est-ce un objectif, une méthode ou un principe d'action ? – s'est à nouveau posé à l'occasion de la loi relative à la transition énergétique d'août 2015. Cf. Blanche Lormeteau, « La validation par le Conseil constitutionnel de la méthode de transition comme principe directeur de l'action publique dans le domaine de l'énergie », *Constitutions*, 2015, p. 607.

⁹²⁶ Florent Boudié, JO, n° 92 [2] A.N. (C.R.), 2^{ème} séance du 18 juillet 2013, p. 8033. Florent Boudié est député (PS puis La République En Marche) de Gironde depuis 2012, conseiller régional de Nouvelle-Aquitaine depuis 2016 et conseiller municipal d'une petite commune de cette région depuis 2014.

⁹²⁷ Gérard Longuet, JO, n° 64 S. (C.R.), séance du 31 mai 2013, p. 5173.

⁹²⁸ Michel Verpeaux, « La loi NOTRe dans son contexte », *Revue Française de Droit Administratif*, 2016, p. 671.

⁹²⁹ Voir notamment les différentes contributions au sein de l'ouvrage collectif : Karine Foucher et Raphaël Romi (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006

climatiques est déduite de l'échec de l'échelon mondial à gérer ces enjeux. Cet argument va d'ailleurs à rebours de toute une littérature sur le rôle grandissant du niveau local face aux enjeux environnementaux et climatiques⁹³⁰.

L'attribution à la Région Île-de-France du chef de filât relatif au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie pourrait-elle permettre une action publique locale en la matière qui soit plus efficace et plus coordonnée ?

Un premier élément de réponse consiste à souligner que la coordination dans le cadre de l'exercice des conférences territoriales d'action publique ne concerne au final qu'une partie des acteurs en jeu : les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cela représente déjà une grande diversité d'institutions si l'on prend en compte les multiples établissements publics que les collectivités territoriales peuvent créer. En revanche, ne sont pas pris en compte des acteurs publics et privés ayant d'autres statuts (associations, fondation d'utilité publique, entreprises et acteurs socio-économiques de manière générale) qui peuvent pourtant jouer un rôle dans les orientations des politiques locales.

Pour l'Île-de-France, il a été tenu compte de la spécificité des EPCI – avec la métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux (EPT) – dans la composition de conférence territoriale d'action publique : par exemple, les présidents de la métropole du Grand Paris et des EPT y siègent de droit⁹³¹. Cela a son importance dans le domaine climat-air-énergie puisque chacun de ces établissements publics dispose de compétences en la matière (lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de l'énergie et élaboration d'un plan climat-

⁹³⁰ Voir entre autres: Ute Collier, "Local Authorities and Climate Protection in the European Union : putting subsidiarity into practice ?", *Local Environment*, 2:1, 1997, p. 39-57 ; Brendan Flynn, "Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and EU", *European Environment*, 2000, 10, p. 75-84 ; Corinne Larrue, « Le climat : un nouvel objet de politiques territoriales ? », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, 2013, p. 261-264 ; Karl Otto-Zimmerman, "From Rio to Rio+20: the changing role of local governments in the context of current global governance", *Local Environment*, vol. 17, n° 5, May 2012, p. 511-516.

⁹³¹ Article L. 1111-9-1 II 3° et 3°bis du CGCT.

air-énergie territorial [PCAET] pour la Métropole du Grand Paris ; élaboration d'un PCAET par les EPT).

Parmi les établissements publics visés à l'article L. 1111-9 du CGCT se trouvent également les EPCI sans fiscalité propre. Cela inclut ce qui est communément appelé les syndicats d'énergie, avec en Île-de-France, le SIPPEREC, le SIGEIF, etc. Ces établissements publics ne font pas partie des membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique, mais cette dernière « peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. »⁹³² Vu la jeunesse des CTAP, il ne nous a pas été possible de vérifier si les syndicats d'énergie sont invités lorsque sont en débat des questions portant sur la politique énergétique. Une telle pratique sera probablement courante, d'autant plus que dans plusieurs régions, dont l'Île-de-France, les syndicats d'énergie se sont d'ores et déjà organisés (ententes, partenariats, etc.) afin d'être identifiés au niveau régional⁹³³.

Il ne faudrait pas oublier les autres organismes, présentés dans la première partie, aux statuts variés et jouant un rôle, d'une manière ou d'une autre, dans les politiques publiques franciliennes du climat, de l'air et de l'énergie : Airparif, Agence parisienne du climat (APC), Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France (ARENE IDF), société d'économie mixte Energies POSIT'IF, etc.

Toute volonté de coordination des politiques publiques locales en matière climat-air-énergie passe également, pour la collectivité chef de file, par la prise en compte des actions de ces acteurs. Or, il n'est pas prévu par la loi que ces derniers puissent être parties aux conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, instrument de coordination pourtant central. Il serait donc intéressant, une fois qu'un recul suffisant sur l'exercice des chefs de filât sera possible, de chercher à voir si les collectivités territoriales chef de file ont établi des rapports formels avec des acteurs autres que les collectivités territoriales et leurs groupements.

⁹³² Article L. 1111-9-1 III du CGCT

⁹³³ Olivier Schneid, « Pourquoi les syndicats d'énergie veulent devenir les bras armés des régions », *La Gazette des communes*, Club Techni.Cités, 7 mars 2017 ; <http://www.lagazettedescommunes.com/493290/pourquoi-les-syndicats-denergie-veulent-devenir-les-bras-armes-des-regions/> (consulté le 10 août 2017)

En Île-de-France, les conditions d'un dialogue entre la Région et les organismes précités sont néanmoins déjà assurées, notamment par la présence de représentants du conseil régional d'Île-de-France dans leurs instances (ce qui est le cas pour Airparif, l'IAU IDF et la SEM Energies POSIT'IF, ces deux dernières ayant été créées par le conseil régional d'Île-de-France).

La difficulté pour appréhender le rôle de chef de file de la Région en matière de climat, de qualité de l'air et de l'énergie réside également dans le fait qu'il ne s'agit pas d'un chef de filât absolu.

D'un part, il n'a pas de caractère absolu parce qu'il est largement admis⁹³⁴ que l'État garde une place centrale dans la définition des orientations et choix énergétiques, ce qui fait de lui le véritable chef de file des politiques énergétiques selon Gérard Marcou⁹³⁵. La notion de chef de file est dans ce cas utilisée pour désigner celui qui définit et fixe des orientations. Cela s'éloigne de l'idée de collectivité chef de file, sorte de *primus inter pares* organisant la coordination de l'action commune des collectivités territoriales.

D'autre part, il n'a pas de caractère absolu car la coordination de l'action publique locale en la matière ne se déroule pas exclusivement au niveau régional. En effet, une fois que les EPCI ont adopté leur PCAET ils deviennent coordinateurs de la transition énergétique sur leur territoire⁹³⁶, les PCAET étant reconnus à l'article R. 229-51 du Code de l'environnement comme « l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. » Sur ce thème de la transition énergétique, l'échelon intercommunal se voit accorder un rôle de coordination qui peut venir concurrencer celui de chef de file de la Région en matière d'énergie.

⁹³⁴ Voir entre autres : François-Mathieu Poupeau, "Central-Local Relations in French Energy Policy Making : Towards a new Pattern of Territorial Governance", *Environmental Policy and Governance*, 24, 2014, p. 155.

⁹³⁵ Gérard Marcou, « État et collectivités territoriales dans la loi sur la transition énergétique », in Gérard Marcou *et al.* (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, 2016, p. 17-71 ; Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n°156, p. 887-906.

⁹³⁶ Pierre Sablière, « La transition énergétique dans les territoires », *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, n°42, 24 octobre 2016, 2275.

Enfin, rappelons que les départements et les communes ou EPCI sont reconnus comme collectivités chef de file en matière respectivement de résorption de la précarité énergétique et de mobilité durable, thèmes touchant nécessairement aux domaines climat-air-énergie.

Au vu de ces éléments, l'idée que la Région est seule autorité coordinatrice des politiques en matière de climat, de qualité de l'air et de l'énergie est donc à nuancer.

2) « *Chef de file* », « *leader* », « *chef d'orchestre* » : enjeux liés aux usages de ces catégories

Nous avons vu dans la première section de ce chapitre qu'il n'est pas aisé de définir la notion de chef de file. Une piste de réflexion qui nous semble intéressante serait de rapprocher la notion de chef de file d'autres notions, non juridiques, utilisées soit par la littérature académique soit par les acteurs de terrains, voire par les deux. Deux notions, ou expressions, ressortent régulièrement : celle de *leadership* et celle de chef d'orchestre.

L'analyse de la signification et du recours à ces termes participe à la compréhension de ce qu'est et de ce que n'est pas la fonction de chef de file.

A) La métaphore du chef d'orchestre

Le terme « chef d'orchestre » est le moins théorisé et relève avant tout de la métaphore. Dans sa thèse, Albéric Baumard semble opérer une assimilation des notions de chef de file et de chef d'orchestre, filant la métaphore musicale :

« Si l'action partagée peut parfois ressembler à une cacophonie, l'action commune implique au contraire une certaine harmonie. Il s'agit de basculer d'un ensemble de musiciens jouant chacun sa partition de son côté, à un orchestre jouant sous la direction

d'un chef d'orchestre. Or c'est la désignation de ce chef d'orchestre, de la collectivité pilote qui va nous intéresser tout au long de cette étude. »⁹³⁷

Ce terme se retrouve de manière occasionnelle dans la littérature consacrée aux collectivités territoriales, en particulier celle consacrée aux régions et aux départements. Selon Nelly Ferreira, les Régions sont certainement amenées à devenir chef d'orchestre au sein des CTAP du fait de la présidence qu'elles y occupent⁹³⁸. Pour François Bertrand et Elsa Richard, les Régions jouent un rôle de chef d'orchestre dans le domaine des politiques climatiques et énergétiques territoriales, grâce au rôle qu'elles jouent dans la diffusion de connaissances et d'animation territoriale des acteurs infrarégionaux⁹³⁹. Toujours concernant le niveau local, François Bertrand souligne l'importance du rôle de chef d'orchestre lorsque l'objectif poursuivi est de rassembler des acteurs divers, de les faire coopérer et de faire ressortir une vision commune et des solutions face aux problèmes climatiques⁹⁴⁰.

Le département est lui aussi parfois qualifié de « chef d'orchestre », notamment en matière d'action sociale⁹⁴¹. L'un des auteurs spécialistes de cette question rapproche d'ailleurs cette notion de celle de chef de file :

« Il s'agit donc d'un département « chef de file », proche du « chef d'orchestre », forme de « *primus inter pares* » qui met en ordre et en musique l'action d'un ensemble

⁹³⁷ Albéric Baumard, *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 21 novembre 2012, p. 22

⁹³⁸ Nelly Ferreira, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La Semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales*, n°8, 24 février 2014, 2048.

⁹³⁹ François Bertrand et Elsa Richard, « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 71-100.

⁹⁴⁰ François Bertrand, « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in François Bertrand et Laurence Rocher (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 25-70.

⁹⁴¹ Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, p. 17-34.

d'opérateurs qui demeurent, chacun pour ce qui concerne ses compétences, maîtres de les mettre en œuvre comme il l'entend. »⁹⁴²

Enfin, il ne faut pas occulter le fait que l'expression « chef d'orchestre » continue à désigner l'État et ses services dans certains contextes régionaux. C'est ainsi que Romain Pasquier observe qu'en Île-de-France l'État persiste à jouer un rôle de chef d'orchestre, bien qu'ayant perdu son statut hégémonique⁹⁴³. La forte présence de l'État sur le territoire francilien, le caractère fragmenté de l'organisation territoriale francilienne et donc les nombreux enjeux en présence et l'absence d'une identité régionale forte, peuvent expliquer ce rôle étatique de chef d'orchestre.

L'idée de l'État comme chef d'orchestre en matière de développement durable a par ailleurs été promue dans un rapport de 2005 du Commissariat général au plan⁹⁴⁴. Dans ce rapport, le rôle de l'État chef d'orchestre est décrit comme passant par un usage raisonné de la réglementation et de la fiscalité, par la concertation avec les corps intermédiaires et les collectivités territoriales ou encore par la reconnaissance du rôle de ces dernières dans la concertation locale. Ce rapport énumère les facteurs qui faciliteraient ce scénario d'un État chef d'orchestre et parmi ces facteurs, se trouve la « réussite des tentatives institutionnelles de rationaliser les champs de compétence et d'instaurer des pouvoirs publics chef de file. »⁹⁴⁵ Bien que peu explicité dans la suite du rapport, un lien est ainsi fait entre les deux notions qui nous intéressent.

En outre, en consultant les débats sur la notion de chef de file à l'occasion des travaux parlementaires relatifs à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, nous avons relevé une

⁹⁴² *Idem*, p. 23.

⁹⁴³ Romain Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée* 2016/3, vol. 23, p. 327-353.

⁹⁴⁴ Alain Ayong, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, Commissariat général au Plan, 16 novembre 2005.

⁹⁴⁵ *Idem*, p. 155.

utilisation – de la part d’un ancien ministre en charge de la réforme de l’État et de la décentralisation⁹⁴⁶ – du terme de chef d’orchestre :

« (...) compte tenu des chevauchements de compétences, des empiètements, il paraissait nécessaire de désigner, au cas par cas, la collectivité qui jouerait en quelque sorte le rôle du chef d’orchestre, de chef de file, si l’on préfère. »⁹⁴⁷

Il y a là une assimilation pure et simple des termes de chef de file et de chef d’orchestre. Cela n’est pas toujours le cas, si l’on se réfère aux propos de Laurent Gérard, vice-président (UDI) du conseil régional des Pays de la Loire en charge de l’environnement, de la transition énergétique et de la croissance verte :

« Nous nous situons plus dans une logique de chef d’orchestre que de chef de file. Plutôt que d’imposer aux collectivités une vision, l’idée est de faire émerger des projets par les intercommunalités et les syndicats d’énergie. »⁹⁴⁸

Cet élu semble opposer un rôle de chef de file qui consisterait à imposer ses visions – ce qui n’est pas exactement dans l’esprit de la notion de chef de file telle que prévue par la loi –, à un rôle de chef d’orchestre qui consisteraient à faire émerger des projets – ce qui ne correspond pas, à notre sens, à la fonction d’un chef d’orchestre.

Au sens courant, le chef d’orchestre est celui qui dirige l’exécution d’une œuvre musicale par un ensemble de musiciens. Si l’image est parlante, elle n’est peut-être pas la plus adaptée. Pour filer la métaphore, cela impliquerait que la Région dirige ce que les autres collectivités jouent, mais qu’elle ne disposerait pas elle-même d’instrument de musique pour participer à ce qui se joue. Or, elle dispose bien d’instruments (d’action publique, cette fois-ci) : planification, subventions, etc. Cela impliquerait aussi de considérer que les autres collectivités puissent être

⁹⁴⁶ Il s’agit d’Emile Zuccareli, alors député PRG de Haute-Corse, ancien maire de Bastia, et surtout ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l’État et de la Décentralisation sous le gouvernement Jospin, de 1997 à 2000.

⁹⁴⁷ Emile Zuccareli, JO n°64 [2] A.N. (C.R.), 23 novembre 2002, p. 5595.

⁹⁴⁸ Propos rapportés par Olivier Schneid, « Pourquoi les syndicats d’énergie veulent devenir les bras armés des régions », *La Gazette des communes*, Club Techni.Cités, 7 mars 2017 <http://www.lagazettedescommunes.com/493290/pourquoi-les-syndicats-denergie-veulent-devenir-les-bras-armes-des-regions/> (consulté le 10 août 2017)

considérées comme un ensemble de musiciens – un orchestre – jouant la même partition au même moment. Cette vision serait réductrice au vu de la diversité et des logiques de différenciation de l'action publique locale⁹⁴⁹.

L'expression de chef d'orchestre vaut donc surtout pour l'image parlante qu'elle véhicule, plus que pour sa précision.

B) Le leadership en question

La deuxième notion à envisager est, quant elle, bien plus théorisée : il s'agit du *leadership*.

Les termes *leadership* et *leader* sont des traductions possibles des notions de « rôle de chef de file » et de « chef de file ». Ces termes de chef de file et de *leader* pouvant être considérés comme synonymes⁹⁵⁰, les rapprocher ici sert donc avant tout à élargir notre réflexion à la littérature sur le *leadership*.

Cette dernière notion a fait l'objet d'une littérature abondante, qu'il serait impossible de résumer – des auteurs s'y sont néanmoins attelés⁹⁵¹ –, d'autant plus que de nombreuses disciplines y ont recours (science politique, sociologie, anthropologie, management, psychologie, etc.). Le grand nombre de définitions données au *leadership* est le signe d'une absence de théorisation consensuelle de cette notion. Selon Jacques Lagroye :

« Le terme de « leadership » semble avant tout destiné à caractériser certaines situations, celles où un acteur paraît occuper une position prééminente dans le jeu politique, ou au sein d'un groupement qui participe à ce jeu. On n'ignore pas les tentatives de quelques

⁹⁴⁹ Anne-Cécile Douillet *et al.* (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012.

⁹⁵⁰ Selon le dictionnaire électronique des synonymes du laboratoire CRISCO de l'Université de Caen : <http://www.crisco.unicaen.fr/des/synonymes/chef+de+file>

⁹⁵¹ Jean-Pascal Daloz et Michel-Alexis Montané, « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Respublica, 2003, p. 17-43.

auteurs pour donner une dimension collective à cet acteur dominant, mais force est de constater que la tendance générale est à l'identifier à un individu, à un *major player* qui, de différentes manières, joue un rôle d'intégrateur, de guide, d'inspirateur ou de médiateur incontournable dans la régulation des rapports politiques. »⁹⁵²

Outre une définition du *leadership*, cette citation résume l'une des caractéristiques des écrits sur le leadership : la majorité d'entre eux s'attache à étudier le *leadership* d'un individu, d'une personnalité politique⁹⁵³.

L'aspect individuel du *leadership* – au sens où sont en cause des relations entre individus et non pas entre institutions – se retrouve dans les principales définitions qui ont été données de cette notion. Ainsi, selon l'un des premiers théoriciens du *leadership*, James MacGregor Burns :

« le leadership chez les humains s'exerce quand des personnes mues par certaines motivations et certains objectifs, mobilisent, en compétition ou en conflit avec d'autres personnes, des ressources institutionnelles, politiques, psychologiques ou autres pour susciter, canaliser ou satisfaire les motivations de ses collaborateurs. »⁹⁵⁴

Une part de la littérature sur le *leadership* s'est donc attachée à identifier les traits psychologiques, comportements, qualités, propres aux leaders⁹⁵⁵, en s'intéressant par exemple

⁹⁵² Jacques Lagroye, « Le leadership en question. Configurations et formes de domination », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 47.

⁹⁵³ Peuvent être cités, à titre d'exemples, les travaux de Jacques Lagroyes sur Jacques Chaban-Delmas (Jacques Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, 1973), les travaux d'Emmanuel Négrier sur l'ancien maire de Montpellier Georges Frêche (Emmanuel Négrier, « Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier », *Sciences de la société*, n° 53, 2001, p. 63-87.)

⁹⁵⁴ James MacGregor Burns, *Leadership*, Harper Trochbooks, 1978, p. 2.

⁹⁵⁵ Voir entre autres: Bernard M. Bass, *Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*, New-York, The Free Press, 1990 (3^{ème} édition) ; Montgomery Van Wart, *Dynamics of Leadership. Theory and Practice*, New-York, M.E. Sharpe, 2005 ; Warren Bennis, *On Becoming a Leader*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1989.

au lien entre charisme et *leadership*⁹⁵⁶. Cet aspect ne nous sera que peu utile ici, puisque s'agit pour notre part d'envisager la notion de *leadership* appliquée à des institutions, indépendamment des qualités éventuelles de leader de leurs dirigeants. Plusieurs auteurs en science politique et sociologie politique ont d'ailleurs rejeté la vision « psychologisante » du *leadership*, du fait de son peu d'intérêt sociologique⁹⁵⁷.

La notion de *leadership* peut ainsi être mobilisée sans référence à la figure d'un leader aux qualités personnelles extraordinaires. C'est dans cette optique que certains auteurs utilisent la notion de *leadership* appliquée à une institution, sans que ne soit pris en considération la personnalité de la personne à la tête de ladite institution.

C'est ainsi que le politiste Thomas Frinault⁹⁵⁸ et le juriste Robert Lafore⁹⁵⁹ parlent du « *leadership* départemental » en matière d'action sociale. Ce *leadership* ne découle pas des personnalités mettant en œuvre les politiques sociales des départements, mais d'un ensemble de facteurs (compétences exclusives, moyens humains et financiers, etc.) faisant des conseils départementaux les acteurs centraux en la matière.

⁹⁵⁶ Patrick Charaudeau, « Le charisme comme condition du leadership politique », *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 7, 2015, mis en ligne le 30 septembre 2015, URL : <http://journals.openedition.org/rfsic/1597>

⁹⁵⁷ Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, 2003 ; Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

⁹⁵⁸ Thomas Frinault, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005/4, vol. 55, p. 607-632

⁹⁵⁹ Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, p.17-34 ; Robert Lafore, « Où en est-on du « département-providence » ? », *Informations sociales*, 2013/5, n°179, p. 12-27.

De la même manière, l'expression « *leadership* régional » est également utilisée. L'usage de cette expression est cependant relativement rare : elle se retrouve dans la presse spécialisée sur les questions d'organisation territoriale⁹⁶⁰ et parfois dans la littérature académique⁹⁶¹.

Bertrand Faure utilise – et il est l'un des très rares juristes à le faire – l'expression de « *leadership* régional »⁹⁶² et s'attache à en énumérer les caractéristiques. Ce *leadership* se concrétise selon lui par plusieurs éléments : la capacité des Régions à orienter les actions des autres collectivités territoriales, les compétences élargies des Régions et leur droit à proposer des adaptations aux dispositions concernant leurs compétences et leur organisation. Le premier des trois éléments qui est la capacité à orienter les actions des autres collectivités, découle, toujours selon cet auteur, du rôle de planification des Régions, de leur « travail programmatique ». La capacité des Régions à orienter les actions des autres collectivités territoriales pourrait également découler de leur rôle de chef de file. Il ne s'agirait pas d'imposer les actions en question, mais de les orienter *via* les conventions territoriales d'exercice concerté de compétences, présentées préalablement. Cet auteur nuance la notion de *leadership* régional par le constat que n'est pas reconnu aux Régions de pouvoir réglementaire supérieur, qui aurait été « une sorte de supra-normativité régionale », pour reprendre son expression⁹⁶³. Cette nuance nous semble pouvoir être écartée si l'on considère que le *leadership* n'implique pas nécessairement de relation de pouvoir hiérarchique, ce qui est admis par plusieurs auteurs⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰ Voir par exemple : Jean-Baptiste Forray, « Avant-projet de loi de décentralisation : le *leadership* régional confirmé », *La Gazette des communes*, 6 février 2013 ; accessible en ligne : <http://www.lagazettedescommunes.com/153184/avant-projet-de-loi-de-decentralisation-le-leadership-regional-confirme/> (consulté le 10 août 2017)

⁹⁶¹ Il convient de préciser que l'expression « *leadership* régional » est utilisée de manière très régulière en géopolitique et en analyse des relations internationales, mais l'expression recouvre alors une toute autre signification qui ne nous concerne pas ici puisque l'adjectif « régional » s'entend alors des grandes régions du globe (Amérique du Sud, Europe, Moyen-Orient, etc.).

⁹⁶² Bertrand Faure, « Le *leadership* régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p. 1898.

⁹⁶³ *Idem.*

⁹⁶⁴ Daniel Maltais *et al.*, « Le « *leadership* administratif » comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », *Revue française d'administration publique*, 2007/3, n° 123, p. 423-441.

Dans ce cas, le fait que la Région n'ait pas de pouvoir réglementaire supérieur aux autres collectivités territoriales ne constitue pas un obstacle à l'existence d'un *leadership* régional.

Bien qu'il n'ait pas recours à l'expression de « *leadership* régional », Pascal Jan s'inscrit dans une perspective très proche en parlant de *leadership* territorial à propos des Régions⁹⁶⁵. La réflexion menée par cet auteur est d'autant plus intéressante pour nous qu'il établit un lien entre *leadership* et rôle de chef de file : ce dernier participerait au renforcement du *leadership* des Régions dans des domaines – et l'auteur prend l'exemple de celui des aides aux entreprises – où elles disposaient déjà d'un rôle privilégié du fait de leurs compétences. Cela amène cet auteur à s'interroger sur l'exercice du *leadership* par les Régions :

« les régions française assurent-elles un *leadership* territorial à défaut de jouir d'une position hiérarchiquement supérieure aux autres collectivités locales ? Rien n'est moins sûr. (...) Tout d'abord, dans quelle mesure les régions s'imposent comme des collectivités pivot de l'action publique locale ? Ensuite, dans quelle mesure les régions exercent effectivement leur rôle de chef de file ? Enfin, dans quelle mesure les régions peuvent accéder à un statut de reconnu de chef de file aux compétences élargies et ne plus apparaître comme une collectivité « leader » au rabais ? »⁹⁶⁶

Notons que l'idée de « collectivité pivot de l'action publique territoriale » peut renvoyer aux développements de notre deuxième chapitre sur les différents acteurs régionaux. Nous y montrions que sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air plusieurs acteurs pouvaient être qualifiés de « pivot », dont la Région.

Du côté de la science politique, la notion de *leadership* régional se retrouve également chez plusieurs auteurs.

⁹⁶⁵ Pascal Jan, « La Région et la question du *leadership* territorial », in Jean-François Brisson (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, p. 351-362.

⁹⁶⁶ *Idem*, p. 352.

Dans son ouvrage *Le pouvoir régional*⁹⁶⁷, Romain Pasquier n'utilise pas en tant que telle l'expression « *leadership* régional » mais à plusieurs reprises l'idée semble bien y être présente. Ainsi, cet auteur analyse la capacité des Régions à produire de l'action publique, comme un moyen d'affirmer leur *leadership*⁹⁶⁸ et leur légitimité. Comme il le souligne, « cette légitimation des régions par l'action publique est d'autant plus importante qu'elles ne possèdent pas l'ancrage institutionnel de longue durée dont bénéficient les départements et les communes »⁹⁶⁹. Il est en cela rejoint par des auteurs comme Sylvain Barone⁹⁷⁰ ayant démontré l'importance des politiques publiques régionales (les politiques de transport ferroviaire, en ce qui concerne Sylvain Barone), comme moyens de légitimation des conseils régionaux et comme ressources de construction d'un *leadership*⁹⁷¹.

D'autres auteurs ont recours de manière plus ponctuelle à la notion de *leadership* régional. C'est le cas d'Emmanuel Négrier, qui l'utilise dans le cadre de ses travaux portant sur Georges Frêche lorsque celui-ci était maire de Montpellier⁹⁷². L'objet n'est pas en soi le *leadership* régional, mais plutôt le *leadership* d'une personnalité politique qui a ensuite eu des responsabilités (président de conseil régional) à l'échelon régional.

⁹⁶⁷ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012.

⁹⁶⁸ Romain Pasquier montre par ailleurs, en s'appuyant sur l'exemple breton, que les élus départementaux et municipaux reconnaissent et acceptent le *leadership* de la Région en matière de contractualisation.

⁹⁶⁹ Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 278.

⁹⁷⁰ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

⁹⁷¹ Dans le sens d'un possible *leadership* des Régions découlant de leurs politiques ferroviaires, voir la thèse précitée de Sylvain Barone, ainsi que : Sylvain Barone et Marianne Ollivier-Trigalo, « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, 2010, p. 65-82.

⁹⁷² Emmanuel Négrier, « Territoire, Leadership et Société. Georges Frêche et Montpellier », *Sciences de la société*, n° 53, 2001, p. 63-87.

C'est également le cas de Sylvain Barone dans sa thèse⁹⁷³, qui met cependant l'accent sur les parcours politiques d'élus régionaux (tout particulièrement deux présidents successifs du conseil régional de Languedoc-Roussillon, Jacques Blanc et Georges Frêche), incarnant un *leadership* au niveau régional.

Les liens entre chef de filât et *leadership* font également l'objet de questionnements concernant d'autres échelons de collectivités territoriales et d'autres secteurs d'action publique. La reconnaissance du chef de filât du département en matière d'action sociale constitue l'affirmation de son *leadership* en la matière, selon Robert Lafore⁹⁷⁴. Toujours concernant l'action sociale des départements, le chef de filât est une « nouvelle forme de *leadership* » pour le sociologue Gilles Frigoli⁹⁷⁵. Ce dernier considère que la reconnaissance du chef de filât départemental pourrait être analysé comme la base juridique d'un *leadership* qui s'exerce déjà dans les faits⁹⁷⁶.

Cela revient à assimiler les notions de chef de file et de *leadership*, la première étant alors la traduction juridique de la seconde.

Une idée transparait : la notion de chef de file appartient avant tout au domaine juridique, tandis que celle de *leadership* relève plus du domaine politique. Il est révélateur qu'un des agents du conseil régional d'Île-de-France que nous avons rencontré a tenu à préciser que « *on est chef de file, ce n'est pas leadership, on est chef de file (...)* »⁹⁷⁷, renvoyant la question de qui est *leader* à des contingences politiques. Autrement dit, affirmer être chef de file dans un domaine donné

⁹⁷³ Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

⁹⁷⁴ Robert Lafore, « Où en est-on du « département-providence » ? », *Informations sociales*, 2013/5, n°179, p. 12-27.

⁹⁷⁵ Gilles Frigoli, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales* 2010/6, n° 162, p. 80.

⁹⁷⁶ Gilles Frigoli, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales* 2010/6, n° 162, p. 76-84.

⁹⁷⁷ Entretien, cheffe de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

relèverait d'un constat juridique, tandis qu'affirmer avoir un *leadership* (ou affirmer être *leader*) dans ce domaine relèverait d'un constat ou d'une revendication politique.

Ce dernier point, permettant de distinguer chef de filât et *leadership*, devra cependant être nuancé au vu du dernier chapitre dans lequel nous montrerons comment une collectivité territoriale peut avoir une utilisation à la fois juridique et politique de la notion de chef de file.

Conclusion du chapitre 5

S'intéresser à la notion de collectivité territoriale chef de file présente bien des difficultés. Comme l'a montré ce chapitre, il s'agit d'une notion qui reste floue et ambiguë tant dans la littérature que pour les acteurs. Ce flou résulte en partie du parcours tumultueux de l'idée de collectivité territoriale chef de file en droit français : reconnaissance législative explicite mais inappliquée en 1995⁹⁷⁸, reconnaissance implicite et peu appliqué dans la Constitution en 2003⁹⁷⁹ et, enfin, reconnaissance et répartition explicite des chefs de filât entre catégories de collectivités territoriales en 2014⁹⁸⁰.

Un point de consensus semble ressortir : le chef de file est celui qui coordonne l'action publique d'un ensemble d'acteurs publics (collectivités territoriales et EPCI) intervenant dans un domaine d'action publique donné. L'idée de coordination permet d'articuler la possible existence d'une collectivité chef de file avec le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre posée à l'article 72 alinéa 5 de la Constitution.

C'est dans cette perspective que le chef de file pourrait être assimilé à un *leader*, mais qui n'exercerait aucun pouvoir de contrainte, ou encore à un « chef d'orchestre », mais qui jouerait en même temps d'un des instruments de l'orchestre.

Dans cet objectif de coordination de l'action publique territoriale, la loi du 27 janvier 2014 a créé des instruments permettant de mettre en œuvre la fonction de chef de file. Il s'agit, d'une part, des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) au sein desquelles les Régions sont amenées à jouer un rôle particulier et central, car ces conférences sont créées à l'échelle régionale et sont présidées par les présidents des conseils régionaux. Il s'agit, d'autre part, des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC). Comme cela a été vu,

⁹⁷⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁹⁷⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁹⁸⁰ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

l'idée qui guide ces conventions est la recherche d'un accord des volontés entre plusieurs collectivités territoriales et EPCI, dans une logique contractuelle.

Si les CTAP ont bien été mises en place et des CTEC élaborées et signées, on peut se demander si elles constituent les seules concrétisations de la fonction de collectivité territoriale chef de file. Autrement dit, une collectivité territoriale peut-elle utiliser son rôle de chef de file d'une toute autre manière et, si tel est le cas, dans quel(s) but(s) ?

C'est en étudiant le cas de l'Île-de-France que nous avons constaté que la notion de chef de file recelait des potentialités insoupçonnées pour la mise en œuvre des politiques d'une Région, ce que nous verrons dans le dernier chapitre.

Chapitre 6 : Le chef de filât comme outil de légitimation : les questions de qualité de l'air en Île-de-France

Comme nous venons de le montrer, la notion de chef de file n'est pas dénuée d'ambiguïté quant à sa signification. Cette notion n'est pas pour autant délaissée par les acteurs des politiques locales. Au contraire, le flou du rôle de chef de file laisse aux collectivités territoriales une certaine marge de manœuvre, toujours à condition, bien entendu, de ne pas porter atteinte au principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'objectif de ce chapitre est de s'interroger sur l'utilisation de la notion de chef de file par une collectivité territoriale, en l'occurrence la Région Île-de-France.

Pourquoi, à un moment donné sur un sujet donné, une Région va-t-elle mettre en avant son statut de chef de file pour fonder ses décisions ? Celles-ci auraient-elles pu être prises si la Région n'avait pas été chef de file ? Enfin, cela révèle-t-il la conception que l'exécutif de la Région Île-de-France a du rôle de chef de file ?

Ce chapitre est en quelque sorte une illustration de la manière dont « les élus régionaux cherchent à faire exister leur institution par le développement de nouveaux dispositifs d'intervention. »⁹⁸¹

Nous nous intéresserons à des décisions du conseil régional d'Île-de-France qui ont été fondées et justifiées par sa mission de chef de file, principalement en matière de la qualité de l'air. Deux événements seront analysés dans ce chapitre : le lancement, par la Région Île-de-France, d'un plan régional sur la qualité de l'air en début de l'année 2016 et voté en juin 2016, et le conflit autour de la piétonisation d'une partie des voies sur berges rive droite à Paris, à partir de l'automne 2016.

⁹⁸¹ Romain Pasquier, *le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 281.

Si nous avons choisi ces deux cas d'étude, c'est parce que ce sont les seuls cas où la mission de chef de file de la Région a été explicitement utilisée dans l'argumentaire de l'exécutif régional francilien dans le domaine environnemental. Même au-delà de ce domaine, il n'y a pas eu, à notre connaissance, d'autres exemples de telles mobilisations de la notion de chef de file.

Le caractère récent des deux cas d'étude a pour inconvénient le manque de recul possible dans leur analyse, mais cela nous a également permis de suivre l'évolution de ces sujets en temps réel, en assistant parfois personnellement aux faits relatés et en rencontrant certains des acteurs en présence.

La proximité temporelle s'explique par une considération factuelle : avant la loi du 27 janvier 2014, on ne pouvait pas voir une Région s'appuyer sur son chef de file en matière de qualité de l'air par exemple, pour la simple raison que celui-ci ne lui était pas reconnu. Il n'est donc pas possible de remonter beaucoup plus loin dans le passé sur ce sujet.

Enfin, il convient de replacer les deux événements étudiés dans le contexte politique francilien du moment. À la suite des élections régionales de décembre 2015, le conseil régional d'Île-de-France est passé d'une majorité de gauche (Parti socialiste) à une majorité de droite (Les Républicains). Cette alternance politique a abouti à une situation inédite de « cohabitation » d'une présidente de région de droite (Valérie Pécresse) avec une maire de Paris de gauche (Anne Hidalgo)⁹⁸². La compétition politique entre ces deux personnalités politiques, chacune à la tête d'une collectivité territoriale d'importance (d'un point de vue démographique, économique, politique, etc.), est un élément à ne pas négliger pour comprendre leurs différentes prises de positions et les décisions de leurs collectivités territoriales.

Nous nous intéressons tout d'abord au cas du plan régional sur l'air d'Île-de-France de 2016, en tant que cas de mobilisation de la notion de chef de file dans le contexte d'une démarche planificatrice (section 1). Nous envisagerons ensuite le cas du débat sur la piétonnisation des

⁹⁸² La situation inverse a eu lieu entre 1998 et 2001, lorsque Jean-Paul Huchon (PS) et Jean Tibéri (RPR) étaient respectivement président de la région Île-de-France et maire de Paris. Les autres périodes sont marquées par la concordance politique des majorités francilienne et parisienne (toutes deux de droite avant 1998 et toutes deux de gauche entre 2001 et 2015).

voies sur berges rive droite à Paris, où la Région Île-de-France s'est fondée sur sa mission de chef de file pour intervenir dans ce dossier conflictuel (section 2).

Section 1 : Revendiquer son chef de filât pour planifier : le cas du plan « Changeons d'air en Île-de-France »

Le plan sur la qualité de l'air voté en 2016 par le conseil régional d'Île-de-France relève d'une volonté politique de l'exécutif régional nouvellement élu de mettre l'accent sur les enjeux de qualité de l'air (1). L'argument du rôle de chef de file de la Région sur les questions de qualité a été abondamment mobilisé, ce qui peut être analysé comme un moyen pour le conseil régional de s'approprier ce rôle de chef de file et de légitimer son action vis-à-vis des autres acteurs franciliens intervenant en la matière, dont la ville de Paris, mais également vis-à-vis du public (2).

1) Le plan « Changeons d'air en Île-de-France », fruit d'une volonté politique

L'exécutif régional francilien élu en décembre 2015 a lancé en avril 2016 un processus d'élaboration d'un plan régional sur l'air. Cela a abouti au vote, en juin 2016, d'un plan intitulé « Changeons d'air en Île-de-France : plan régional pour la qualité de l'air », couvrant la période 2016-2021.

Le conseil régional d'Île-de-France est à ce jour le seul à avoir initié un tel plan. Cela s'explique par le fait que cette région voit une très grande partie du territoire, si ce n'est l'ensemble de son territoire, concerné par le problème de la pollution de l'air, comme l'illustrent les nombreux travaux d'Airparif⁹⁸³. Les autres régions sont aussi confrontées à la problématique de la

⁹⁸³ Voir sur le site d'Airparif (www.airparif.asso.fr) ses rapports annuels relatifs à la qualité de l'air en Île-de-France ainsi que ses rapports.

pollution de l'air, mais souvent sur une portion limitée de leur territoire, autour des grandes agglomérations dans la plupart des cas. Le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi voté en février 2017 un plan régional de lutte contre la pollution dans la vallée de l'Arve⁹⁸⁴ qui, comme son nom l'indique, ne concerne que la vallée de l'Arve (Haute-Savoie), particulièrement touchée par la pollution de l'air. Ce plan régional est d'ailleurs l'une des réponses à un épisode de pollution exceptionnellement long (de fin novembre 2016 à début janvier 2017) dans la vallée de l'Arve. L'Île-de-France n'est donc bien évidemment pas le seul territoire touché par le problème de la pollution de l'air, mais l'ampleur du phénomène en termes de niveau de pollution, de polluants concernés et de périodicité des pics de pollution y est particulièrement importante.

L'initiative francilienne d'élaboration d'un plan régional sur l'air s'inscrit dans un cadre purement volontaire et relève d'une volonté politique. Cette volonté est directement portée par Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France, tandis que Chantal Jouanno, alors vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement⁹⁸⁵, ne semble que la seconder sur ce dossier.

Pour justifier cette initiative, l'exécutif régional souligne que la qualité de l'air constitue « la première préoccupation environnementale des franciliens »⁹⁸⁶, sans d'ailleurs étayer cette affirmation⁹⁸⁷, et que « l'échelon pertinent sur la qualité de l'air, c'est la région », ou que « la

⁹⁸⁴ https://www.auvergnerhonealpes.fr/uploads/Presse/68/30_484_CP-02-24-plan-contre-la-pollution-Vallee-de-l-Arve.pdf (consulté le 28 juillet 2017)

⁹⁸⁵ Rappelons que Chantal Jouanno a occupé ce poste jusqu'à l'automne 2017.

⁹⁸⁶ Intervention de Valérie Pécresse, Conférence régionale de l'air, 11 avril 2016 ; voir aussi l'exposé des motifs du plan régional sur l'air : Conseil régional d'Île-de-France, « Changeons d'air en Île-de-France : plan régional pour la qualité de l'air (2016-2021) », rapport présenté par Valérie Pécresse, CR 114-16, juin 2016, p. 4

⁹⁸⁷ Cette affirmation peut trouver son origine dans un sondage réalisé en 2014 par l'Ifop pour Airparif, selon lequel 68 % des franciliens interrogés citent la pollution de l'air comme préoccupation environnementale (contre 54 % qui citent le réchauffement climatique, 49 % l'alimentation, 39 % la qualité de l'eau, 35 % la gestion et le tri des déchets, 16 % la biodiversité, 16 % le bruit, 11 % les perturbateurs endocriniens). En revanche, seuls 23 % citent la pollution de l'air comme leur première préoccupation environnementale, contre 28 % qui citent le réchauffement climatique, ce qui tendrait à nuancer l'affirmation que la pollution de l'air est « la première préoccupation environnementale des franciliens ». Ce sondage peut être retrouvé sur le site d'Airparif : https://www.airparif.asso.fr/_pdf/publications/sondage2014-ifop.pdf (consulté le 22 novembre 2017)

Région est le seul échelon pertinent pour traiter cette question. »⁹⁸⁸ Outre ces arguments, il apparaît que le chef de filât de la Région en matière de qualité de l'air a été très régulièrement invoqué par l'exécutif régional, ce qui sera approfondi dans un second temps.

Avant d'analyser comment l'argument du chef de filât a été mobilisé et utilisé par l'exécutif régional dans un contexte de rapport de force vis-à-vis de la ville de Paris, nous présenterons la démarche du plan régional de l'air initiée par le conseil régional d'Île-de-France.

Il s'agit d'une initiative volontaire de l'exécutif régional, faisant de la qualité de l'air son sujet de prédilection en matière environnementale. L'accent mis sur la qualité de l'air s'inscrit dans la lignée de la campagne de Valérie Pécresse aux élections régionales de fin 2015 : dans la partie de son programme consacrée à l'environnement – et intitulé « Changeons d'air ! » – la lutte contre la pollution de l'air constituait son thème central⁹⁸⁹. Comme nous le confirmait une fonctionnaire du conseil régional d'Île-de-France, « *le programme de Valérie Pécresse a vraiment identifié, et même complètement identifié, l'air comme étant une des grandes grandes thématiques.* »⁹⁹⁰

Elaborer un plan régional sur l'air ne répond pas en 2016 à une quelconque obligation juridique. Le plan qui en a découlé, bien que reprenant la dénomination de « plan régional pour la qualité de l'air » qui fait penser aux anciens PRQA, n'a aucune valeur juridique contraignante. Il n'est donc pas opposable aux autres collectivités territoriales, ni à toute autre personne publique ou privée. Par ailleurs, ce plan a été présenté par le conseil régional comme sa contribution à l'élaboration du plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Île-de-France⁹⁹¹, alors en cours de révision par la Préfecture de région et la Préfecture de police de Paris.

Dès le départ, la volonté du conseil régional était de rassembler les différents acteurs intéressés par la question de la qualité de l'air en Île-de-France. Cela s'est concrétisé par l'organisation

⁹⁸⁸ Intervention de Valérie Pécresse, Conférence régionale de l'air, 11 avril 2016.

⁹⁸⁹ Avec la propreté, plus spécifiquement la lutte contre les dépôts sauvages de déchets.

⁹⁹⁰ Entretien, cheffe de projet SRCAE au conseil régional d'Île-de-France, 16 février 2017.

⁹⁹¹ Présentation du conseil régional au 3^{ème} comité de pilotage de la révision du PPA, 9 janvier 2017.

d'une conférence régionale sur l'air à laquelle nous avons assisté, qui s'est tenue dans l'hémicycle du conseil régional le 11 avril 2016. Cette journée, introduite par Valérie Pécresse, a vu se succéder les interventions de représentants d'un très grand nombre d'acteurs : Airparif, Observatoire régional de santé d'Île-de-France, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, Préfecture de la région Île-de-France, ADEME Île-de-France, Observatoire de la qualité de l'air intérieur, Union sociale pour l'habitat, RATP, ARENE, Syndicat des énergies renouvelables, Conseil national de l'air, Ministère en charge de l'environnement, STIF, etc. Malgré quelques temps consacrés aux questions du public qui ont permis l'intervention de représentants associatifs, cette journée a avant tout donné l'impression d'une grand-messe organisée par le conseil régional ou relevant de l'effet d'annonce⁹⁹². Cette journée de conférence a été suivie d'une journée de travail avec des ateliers thématiques et un nombre de participants limités et conviés par invitation, qui avait pour vocation à réfléchir plus concrètement à l'élaboration du futur plan régional sur l'air. L'exécutif régional a ensuite défini les mesures de son plan, qui a été discuté et voté au conseil régional les 16 et 17 juin 2016.

Ce plan régional se décline en plusieurs parties, portant pour certaines sur des aspects transversaux de la problématique de la qualité de l'air (gouvernance, amélioration des connaissances, surveillance de la qualité de l'air, exemplarité de la Région) et pour d'autres sur des enjeux thématiques liés à cette problématique (secteur du bâtiment, air intérieur, transports et mobilité, agriculture et forêt, formation professionnelle, etc.).

Nous ne présenterons pas en détail le contenu des mesures relatives à ces différentes problématiques, puisque ce qui nous intéresse ici est la manière dont la décision d'élaborer le plan a été justifiée sur le fondement du chef de filât de la Région.

⁹⁹² Point de vue exprimé par l'un de nos interlocuteurs ayant assisté à la conférence au titre de ces activités associatives : entretien, ancien vice-président en charge de l'environnement au conseil régional d'Île-de-France et membre de l'association Terre de liens - Île-de-France, 10 octobre 2016.

2) *L'usage de la notion de chef de file : de l'affirmation à la légitimation*

La volonté de l'exécutif et de la majorité régionale de présenter la Région comme chef de file sur les questions de qualité de l'air est manifeste. Pour reprendre une expression présente dans le rapport de présentation du plan régional sur l'air, « la Région entend affirmer son rôle de chef de file »⁹⁹³. Cette revendication se retrouve exprimée par des conseillers régionaux de la majorité lors des débats sur ce plan. Pour Sophie Deschiens, présidente (Les Républicains) de la commission environnement et aménagement du territoire du conseil régional d'Île-de-France,

« la région Île-de-France entend jouer pleinement son rôle de chef de file des collectivités territoriales pour la qualité de l'air en affirmant être associée au cœur des dispositifs aux côtés de l'État lors des pics de pollution »⁹⁹⁴.

La référence à la gestion des pics de pollution renvoie à une petite polémique qui a eu lieu au printemps 2016 entre le ministère en charge de l'environnement et le conseil régional d'Île-de-France, suite à la publication d'un arrêté interministériel en date du 7 avril 2016⁹⁹⁵ : cet arrêté ne mentionnait pas le conseil régional parmi les institutions consultées par le préfet préalablement à la prise de mesures (informatives et réglementaires) lors de la survenue d'un pic de pollution en Île-de-France. S'il n'était pas mentionné, c'est que parmi les personnes devant être consultées par le préfet se trouvait déjà le président du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), qui n'est autre que le président du conseil régional d'Île-de-France. Malgré cela, un arrêté ultérieur, en date du 26 août 2016⁹⁹⁶, est venu compléter l'énumération des autorités devant être consultées. Par conséquent, il est maintenant prévu que le préfet doive

⁹⁹³ Conseil régional d'Île-de-France, « Changeons d'air en Île-de-France : plan régional pour la qualité de l'air (2016-2021) », rapport présenté par Valérie Pécresse, CR 114-16, juin 2016, p. 8

⁹⁹⁴ Conseil régional d'Île-de-France, procès-verbal de la séance plénière des 16 et 17 juin 2016, CR 114-16, p. 196.

⁹⁹⁵ Arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ; JORF n°0084 du 9 avril 2016, texte n° 5.

⁹⁹⁶ Arrêté du 26 août 2016 modifiant l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant ; JORF n°0199 du 27 août 2016, texte n°1.

consulter le président du conseil régional d'Île-de-France et le président du STIF... ce qui désigne la même personne. Cette évolution est donc avant tout symbolique, répondant à une demande de Valérie Pécresse d'être clairement associée à la gestion des pics de pollution en tant que présidente du conseil régional⁹⁹⁷.

Pour un autre conseiller régional francilien, Yann Wehring (groupe « Centre et démocrates », membre de la majorité régionale⁹⁹⁸),

« la Région doit revendiquer son rôle de chef de file au cœur de l'action en Île-de-France. Nous devons être à l'initiative en coordonnant les pouvoirs publics parties prenantes dans la lutte contre la pollution de l'air : État, ville de Paris et Métropole. »⁹⁹⁹

On voit là exprimée l'idée de coordination, notion majeure lorsqu'il est question de rôle de chef de file comme cela a été vu dans le premier chapitre de cette partie. Il nous semble intéressant de souligner que selon cet élu régional la Région devrait coordonner tous les acteurs publics intervenant sur la question de la qualité de l'air, ce qui inclut l'État, qui est explicitement cité. Il s'agit là d'une vision ambitieuse et qui va au-delà de la loi, puisque, pour rappel, l'article L.1111-9 II du CGCT vise l'organisation des « modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (...) ». L'État n'est nullement mentionné. Cela pose la question des relations entre une collectivité chef de file et les services de l'État.

En invoquant le rôle de chef de file de la Région, Yann Wehring avait proposé un amendement pour que le conseil régional « mette autour de la table » tous les acteurs concernés et que soit élaboré un pacte régional, en plus du plan régional, associant tous les acteurs publics ayant un pouvoir de décision en la matière. Telle qu'elle a été présentée, cette proposition semble bien

⁹⁹⁷ Laurent Radisson, « Pics de pollution en Île-de-France : la maire de Paris et la présidente de région seront consultées », *Actu-environnement*, 12 avril 2016 ; <https://www.actu-environnement.com/ae/news/arrete-pics-pollution-maire-paris-presidente-region-hidalgo-pecresse-consultation-26584.php4> (consulté le 28 juillet 2017)

⁹⁹⁸ Notons que Yann Wehring est actuellement au MoDem, et en même le secrétaire général et le porte-parole, mais a fait une grande partie de sa carrière politique chez les Verts, dont il a été adhérent de 1988 à 2008 et secrétaire national de 2005 à 2006.

⁹⁹⁹ Conseil régional d'Île-de-France, procès-verbal de la séance plénière des 16 et 17 juin 2016, CR 114-16, p. 194.

correspondre à l'idée d'organisation des « modalités d'action commune », pour reprendre l'expression de l'article L. 1111-9 du CGCT. Cependant, l'exécutif régional a émis un avis négatif sur cet amendement, qui a donc été rejeté, au motif qu'il ne faudrait pas que le conseil régional semble faire concurrence à la démarche du PPA. Cet argument nous paraît discutable, puisque le PPA relève d'une tout autre logique, la définition de mesures pour limiter les émissions de polluants au niveau régional.

De manière ironique, une conseillère régionale d'opposition, Roseline Sarkissian (groupe Socialiste républicain) rappelle que « la loi MAPTAM a été proposée par notre majorité et que les membres de l'opposition n'ont pas été favorables à ce chef de filât sur l'environnement. »¹⁰⁰⁰ Cette affirmation est corroborée à la lecture des débats parlementaires sur l'article 3 de la loi MAPTAM : il apparaît que plusieurs parlementaires de droite ont essayé de supprimer le chef de filât de la région dans certains secteurs environnementaux. Mais il apparaît aussi que le projet de loi initial ne prévoyait pas de rôle de chef de file de la région dans ce domaine : comme cela a été montré dans le chapitre précédent, les chefs de filât en matière de climat, de qualité de l'air, d'énergie, de biodiversité, ont été introduits par amendements, principalement à l'initiative de parlementaires écologistes. La remarque précitée amène en tout cas le constat qu'une fois au pouvoir en région, la majorité de droite réussit à s'accommoder de ce rôle de chef de file qu'elle n'avait pas demandé, et peut même au final en revendiquer l'exercice.

Le contenu même de la délibération¹⁰⁰¹ approuvant le plan « Changeons d'air en Île-de-France » est encore plus explicite quant à la volonté de la Région Île-de-France de réaffirmer son chef de filât sur les questions de qualité de l'air. L'article 1, explicitement intitulé « la Région, chef de file et pleinement mobilisée », est ainsi rédigé : « Décide, en la qualité de chef de file sur l'air dont l'a investie la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air extérieur et intérieur de la région Île-de-France. (...) » L'article 3 de cette délibération « rappelle la légitimité d'intervention de la Région et son rôle de coordination en matière de qualité de l'air (...) » On retrouve ici la notion de coordination, centrale lorsqu'il est

¹⁰⁰⁰ *Idem*, p. 198.

¹⁰⁰¹ Conseil régional d'Île-de-France, délibération CR n° 114-16 du 17 juin 2016.

question de chef de filât. Apparaît également le terme de légitimité, qui est, selon nous, l'une des explications possibles de l'argumentation de la Région sur son rôle de chef de file.

C'est pour légitimer son action – en l'espèce, la décision d'élaboration d'un plan – et pour se légitimer sur les questions de qualité de l'air que la Région rappelle et souligne son chef de filât sur ce sujet. Cette recherche de légitimité s'inscrit dans un contexte politique d'opposition de la Région Île-de-France à la ville de Paris, dirigée par la gauche. Derrière cela il ne faudrait pas négliger les potentiels enjeux politiques et électoraux au niveau local (au sens de municipal et départemental), au niveau régional et au niveau national – puisque les deux collectivités sont dirigées par des personnalités politiques (Valérie Pécresse et Anne Hidalgo) ayant une visibilité et peut-être une ambition nationales.

Il serait sans doute possible de parler ici d'un processus de légitimation, entendu comme un processus visant à l'acquisition d'une légitimité, pour reprendre une définition proposée par Jacques Lagroye¹⁰⁰². Ce dernier en donne également une autre définition possible :

« Dans le cas précis du pouvoir politique, on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait. »¹⁰⁰³

Une lecture restrictive de cette définition impliquerait de considérer que seul un pouvoir coercitif aurait besoin d'être légitimé pour être « tolérable sinon désirable ». Il nous semble que la définition précitée pourrait utilement être élargie à toute décision, même celles n'impliquant pas un pouvoir coercitif.

¹⁰⁰² Jacques Lagroye, « La légitimation », in Jean Leca et Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, tome 1, 1985, p. 395-467.

¹⁰⁰³ *Idem*, p. 402.

Parler de légitimation c'est également se demander comment certains groupes, ou certaines institutions, revendiquent avec succès un rôle d'autorité et réussissent à faire accepter leurs visions, leurs orientations¹⁰⁰⁴.

Concernant les sources de légitimation, des auteurs comme Fritz Scharpf¹⁰⁰⁵ distinguent la légitimation par les *inputs*, découlant du caractère démocratique du processus décisionnel, de la légitimation par les *outputs*, découlant de la capacité à mettre en place des politiques publiques, à obtenir des résultats, à résoudre des problèmes. Admettre la légitimation par les *outputs*, c'est reconnaître que l'action publique puisse être un moyen de légitimation des gouvernements et autres acteurs publics. Cela reste cependant à démontrer empiriquement. En ce qui concerne l'échelon régional, Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom ont constaté qu'il persiste un « manque de connaissances sur les effets de légitimation potentiellement produits par leur action publique »¹⁰⁰⁶. Ces auteures utilisent l'analyse de sondages d'opinion portant sur la préférence des citoyens entre différents niveaux (européen, national, régional) pour gérer tel ou tel problème public (elles analysent en particulier les politiques d'éducation en Belgique), comme des indices possibles de mesure de cette légitimité. Il ressort de leurs travaux¹⁰⁰⁷ que l'« effet-retour » d'une politique régionale, d'éducation en l'occurrence, peut se traduire par un gain de légitimité pour la collectivité régionale, en particulier si les élus régionaux valorisent dans leurs discours cette politique comme étant propre à la Région : cela permet de rendre l'action régionale identifiable en tant que telle et peut conduire à la légitimation de l'échelon régional.

¹⁰⁰⁴ Pascale Laborier, « Légitimité », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 4^{ème} éd., 2014, p. 335-343.

¹⁰⁰⁵ Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic ?*, Oxford University Press, 1999.

¹⁰⁰⁶ Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom, « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les *policy feedbacks* en Belgique », *Gouvernement et action publique*, 1, n° 1, 2015, p. 39.

¹⁰⁰⁷ Claire Dupuy and Virginie Van Ingelgom, « Social Policy, Legitimation and Diverging Regional Paths in Belgium », in Staffan Kumlin and Isabelle Stadelmann-Steffen (eds.), *How Welfare States Shape the Democratic Public. Policy Feedbacks, Participation, Voting and Attitudes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, p. 198-222.

Dans le cas qui nous intéresse, le processus de légitimation passe à la fois par le processus décisionnel – avec l’invocation du rôle de chef de file, l’organisation d’une conférence avec les acteurs concernés et la référence à leurs travaux pour expliquer les choix effectués – et par l’action publique – une fois le plan régional sur l’air voté, il pourrait devenir à son tour un moyen pour légitimer les actions de la Région en la matière. Cette dernière hypothèse nécessiterait cependant plus de recul temporel pour pouvoir être vérifiée.

Au final, dans le cadre du plan « Changeons d’air », l’exécutif régional francilien utilise la notion de chef de file dans l’objectif que la loi lui assigne (c’est-à-dire la coordination de l’action des collectivités territoriales), sans pour autant recourir aux instruments spécifiques que la loi a prévus à cet effet (la CTAP et les CTEC). Autrement dit, c’est « l’esprit de la loi », et non « sa lettre », qui prime.

Nous aborderons maintenant un second cas de recours à la notion de chef de file par l’exécutif francilien : celui du débat sur la piétonnisation des voies sur berges à Paris. Il s’agit d’un cas qui s’écarte de manière plus flagrante de l’usage attendu de la notion de chef de file. Cependant, comme nous le montrerons, cela s’inscrit, ici encore, dans un processus de légitimation de l’institution régionale. On peut voir une progression entre l’élaboration du plan climat régional – où transparaît clairement une affirmation de la volonté de la Région de jouer un rôle en matière de qualité de l’air – et le cas que nous étudierons maintenant, où l’exécutif régional se positionne contre la ville de Paris en invoquant son rôle de chef de file sur ces questions de qualité de l’air.

Section 2 : Revendiquer son chef de file en contexte conflictuel : le cas de la fermeture des voies sur berge rive droite à Paris en 2016

Si l’élaboration du plan régional abordé précédemment s’est déroulée sans débat majeur, le cas étudié ici est beaucoup plus conflictuel : la piétonnisation d’une partie des voies sur berges parisiennes, rive gauche puis rive droite.

À l'heure où nous finalisons la rédaction de la présente thèse, en mars 2018, un nouvel épisode de ce dossier vient d'avoir lieu, avec l'annulation par le tribunal administratif de Paris¹⁰⁰⁸ de la décision de la ville de Paris en 2016 de piétonniser les voies sur berge rive droite de Paris. Cette décision, qui fait suite à un recours déposé notamment par la Région Île-de-France, a réactivé le débat entre la ville de Paris et l'exécutif régional francilien à propos de la piétonnisation des voies sur berges rive droite, dont il va maintenant être question.

Une approche chronologique est ici pertinente pour montrer l'évolution des débats entourant ces projets d'aménagement. Alors que la première phase de piétonnisation des voies sur berge (rive gauche) avait fait l'objet d'un débat majoritairement perçu comme local (1), la deuxième phase de piétonnisation (rive droite) a fait l'objet d'un débat au cours duquel la Région Île-de-France s'est positionnée comme opposant principal audit projet en mobilisant l'argument de son rôle de chef de file (2).

1) L'aménagement des voies sur berge parisiennes perçu comme enjeu local

Depuis 2010, la mairie de Paris sous les mandats de Bertrand Delanoë (maire de Paris de 2001 à 2014) puis d'Anne Hidalgo (maire de Paris depuis 2014) a engagé une politique de réaménagement des voies sur berges. Le principal objectif des réaménagements opérés est de « rendre » les bords de Seine aux piétons et ainsi de valoriser cet espace public le long de la Seine autrement que par des voies express dédiées à la circulation de véhicules motorisés. Ces réaménagements s'inscrivent dans le cadre plus global d'une politique de réduction de la circulation automobile dans Paris depuis le début des années 2000, phénomène observé par ailleurs dans d'autres grandes villes du monde ces dernières années¹⁰⁰⁹, ce que ne manquent pas de souligner certains élus écologistes parisiens¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁸ TA Paris, 21 février 2018, n° 1619463, 1620386, 1620420, 1620619, 1622047/4-2.

¹⁰⁰⁹ François Mirabel et Mathias Reymond, *Economie des transports urbains*, La Découverte, 2013.

¹⁰¹⁰ Voir notamment le site de Bernard Jomier, adjoint (EELV) à la Maire de Paris, recensant des exemples de politiques de réduction de la place de l'automobile en ville à travers le monde :

L'orientation ainsi prise se heurte à des oppositions, notamment des élus de droite parisiens qui se sont opposés très majoritairement aux différentes décisions ponctuant les projets de piétonnisation, mais également à l'opposition d'associations d'automobilistes et de représentants du monde économique, au sein du MEDEF francilien, de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) de Paris et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

À Paris, cette politique de réduction de la place de l'automobile s'est concrétisée entre autres par la création du tramway boulevard des Maréchaux en décembre 2006, par l'augmentation du nombre de lignes de bus en site propre, par la création du système de vélo en libre-service Vélib' en 2007, par la réduction régulière du nombre de places de stationnement public.

Pour les voies sur berges, la mairie de Paris a procédé en plusieurs étapes. En 2010, la mairie de Paris présente un projet de piétonisation des voies sur berge rive gauche entre le pont de l'Alma et le pont Royal et la transformation de la voie Georges-Pompidou (rive droite) entre le quai Henri IV et l'Hôtel de Ville, avec mise en place de feux de circulation et de passages piétons. L'idée de piétonniser partiellement ou ponctuellement les voies sur berge a émergé à partir des années 1990. On note par exemple la fermeture des voies sur berge à la circulation automobile tous les dimanches à partir de l'été 1995, ou encore la proposition présentée en 2004 par plusieurs associations cyclistes¹⁰¹¹, étudiée par la mairie de Paris mais rejetée par la préfecture de Police.

La première étape du réaménagement est votée et déclarée d'intérêt général par le Conseil de Paris en 2011¹⁰¹². Comme cela a été dit, les élus municipaux parisiens de droite, à quelques

<http://bernardjomier.eelv.fr/reduction-de-la-place-de-la-voiture-en-ville-lutte-contre-la-pollution-carte-non-exhaustive-de-lactions-des-villes-a-travers-le-monde/> (consulté le 28 juillet 2017)

¹⁰¹¹ Vélo 15 et 7, « 2004 : un projet associatif réaliste pour la voie sur berge rive gauche de la Seine », http://velo15et7.free.fr/articles/article.php3?id_article=37 (consulté le 25 juillet 2017)

¹⁰¹² Conseil de Paris, délibération 2001-SG-15 Aménagement des voies sur berge, 8 février 2011, et délibérations 2011-SG-195 et 2011-SG-209 déclarant d'intérêt général le projet d'opération d'aménagement des berges de la Seine.

exceptions près¹⁰¹³, s'y sont fortement opposé. C'est également le cas des conseillers régionaux de droite alors dans l'opposition, à la tête desquels se trouvait Valérie Pécresse.

Le gouvernement s'est également un temps opposé au projet, comme le montre la lettre adressée le 12 janvier 2012 par François Fillon, Premier ministre, à Bertrand Delanoë, maire de Paris¹⁰¹⁴. Le gouvernement est concerné par ce projet notamment parce qu'il est propriétaire des berges, *via* son établissement public Port autonome de Paris. Il apparaît que l'opposition du gouvernement n'est ni absolue ni définitive et se fonde sur les réserves assorties à l'avis favorable donné à l'issue de l'enquête publique sur le projet.

L'opposition à ce projet est également venue d'organisations très variées : associations de riverains ou de quartier¹⁰¹⁵, associations d'automobilistes¹⁰¹⁶, syndicats patronaux¹⁰¹⁷ et représentants d'entreprises¹⁰¹⁸, associations de protection du patrimoine¹⁰¹⁹, etc. Les arguments mobilisés sont variés et diffèrent en partie selon les acteurs. Les associations de riverains mettent l'accent sur les nuisances (bruit, pollution) que cela pourrait entraîner sur d'autres axes routiers du fait du transfert des flux de véhicules et sur l'augmentation des embouteillages. Ce dernier argument, et son corolaire de l'augmentation du temps de la traversée de Paris, est mis en avant à la fois par des associations d'automobilistes, des syndicats patronaux et représentants

¹⁰¹³ Voir par exemple la position de Pierre-Yves Bournazel, alors conseiller UMP de Paris, pour qui le vote des conseillers UMP de Paris contre ce projet est une « erreur historique », propos rapporté dans l'article : « On ne peut pas être contre l'aménagement des berges », *Le Parisien*, 7 mars 2011, <http://www.leparisien.fr/paris-75/paris-75005/on-ne-peut-pas-etre-contre-l-amenagement-des-berges-07-03-2011-1346130.php> (consulté le 25 juillet 2017).

¹⁰¹⁴ Accessible sur internet : https://fr.scribd.com/doc/78072677/Lettre-de-Francois-Fillon-a-Bertrand-Delano#download&from_embed (consulté le 25 juillet 2017).

¹⁰¹⁵ Association pour la défense du site de Notre-Dame et de ses environs, Association Voies lib, Comité d'aménagement du 7^{ème} arrondissement de Paris, Association pour la promotion du quartier Saint-André-des-Arts-Monnaie, etc.

¹⁰¹⁶ Association « 40 millions d'automobilistes ».

¹⁰¹⁷ MEDEF Île-de-France, CGPME-Paris (Confédération générale des petites et moyennes entreprises).

¹⁰¹⁸ Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

¹⁰¹⁹ Fédération patrimoine et environnement.

du monde économique. Enfin, les arguments relatifs aux aspects historiques et patrimoniaux sont utilisés avant tout par les associations de quartier et de protection du patrimoine, qui se recourent en partie¹⁰²⁰.

Plusieurs de ces associations¹⁰²¹ ont décidé d'agir devant le tribunal administratif pour contester les délibérations du conseil de Paris déclarant d'intérêt général le projet d'aménagement des voies sur berges. Le tribunal administratif de Paris a rejeté leur recours par une décision du 21 février 2013¹⁰²², puis la cour administrative d'appel de Paris a rejeté leur appel le 10 juin 2014¹⁰²³.

L'un des moyens présentés par les associations requérantes nous intéresse tout particulièrement. Les requérants soutenaient que l'avis du conseil régional d'Île-de-France devait figurer dans le dossier soumis à enquête publique, ce qui n'était pas le cas puisque le conseil régional n'avait pas été consulté. Les requérants se fondaient sur l'article L. 4221-3 alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales, selon lequel « le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. » La Cour administrative d'appel de Paris a adopté une lecture stricte de cette disposition et a considéré qu'elle ne s'appliquait pas au cas d'espèce puisqu'il ne s'agissait pas d'un projet régional : « le projet d'aménagement des berges est un projet local ne pouvant pas être regardé comme un projet régional au sens des dispositions précitées et sur lequel le conseil régional n'avait en conséquence pas à être consulté. »

¹⁰²⁰ Par exemple, l'Association pour la défense du site de Notre-Dame et de ses environs s'est constitué autour d'habitants vivant aux alentours de Notre-Dame-de-Paris dans un but de sauvegarde du patrimoine architectural de ces quartiers.

¹⁰²¹ Les associations requérantes étaient l'association Voies Lib (association créée en 2011 spécifiquement pour s'opposer aux projets de piétonnisation des voies sur berge, et qui s'est dissoute depuis), l'Association pour la défense du site de Notre-Dame et de ses environs, la Fédération patrimoine et environnement, l'association Plateforme d'associations parisiennes d'habitants et le Comité d'aménagement du 7^{ème} arrondissement de Paris, l'Association pour la promotion du quartier Saint-André-des-Arts - Monnaie.

¹⁰²² TA Paris, 21 février 2013, n° 1210116, 1209936, 1203258, 1210095, *Association pour la défense du site de Notre-Dame et ses environs, fédération patrimoine-environnement et autres*.

¹⁰²³ CAA Paris, 10 juin 2014, n° 13PA01470, 13PA01559.

On constate ainsi qu'il n'y a pas de tentative de la Région Île-de-France de s'emparer de la question de l'aménagement des voies sur berges rive gauche. Certains acteurs (les associations requérantes) ont voulu faire de l'absence de consultation du conseil régional un moyen d'annulation du projet, mais cela a abouti au contraire à la confirmation par le juge administratif que le conseil régional n'avait pas à être consulté sur ce projet.

La première partie du réaménagement des voies sur berge apparaît donc comme un sujet avant tout parisien : les nombreux acteurs politiques et associatifs en présence sont localement ancrés à Paris. Lorsque François Fillon est intervenu en tant que Premier ministre pour faire part des réserves sur le projet, certains, au premier rang desquels Bertrand Delanoë¹⁰²⁴, y ont vu une intervention à visée électorale : François Fillon venait tout juste (la veille) d'être désigné candidat UMP à l'élection législative dans la 2^{ème} circonscription de Paris, circonscription où se situent justement les quais de Seine concernés par le projet de réaménagement.

2) L'intervention de la Région chef de file dans l'aménagement des voies sur berges parisiennes

La seconde partie du réaménagement des voies sur berge, en 2016, est celle qui nous intéresse le plus. La Région Île-de-France y apparaît en effet occuper une place beaucoup plus importante, si ce n'est centrale. Nous présenterons d'abord le projet et son contexte avant d'en venir au rôle important joué par la Région Île-de-France.

Il s'agit d'un projet de la ville de Paris, porté par Anne Hidalgo – qui s'inscrit là dans la continuité de l'action de Bertrand Delanoë, dont elle était auparavant la première adjointe – de fermeture à la circulation automobile des voies sur berges rives droites entre le tunnel Henri IV et celui des Tuileries. La mairie de Paris justifie l'intérêt de ce projet en termes d'attractivité de la ville, de son rayonnement, en rappelant par exemple l'inscription des berges de Seine au

¹⁰²⁴ « Voies sur berge : Fillon annonce le rejet « en l'état » du projet de Delanoë », *Le Monde*, 12 janvier 2012, http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/01/12/voies-sur-berge-fillon-annonce-le-rejet-en-l-État-du-projet-de-delanoë_1629195_1471069.html (consulté le 25 juillet 2017)

patrimoine mondial de l'UNESCO, de son identité, de la qualité de vie des habitants. Un nouvel argument est particulièrement mis en avant : la participation de ce projet à la lutte contre la pollution de l'air¹⁰²⁵. Ce point, nous le verrons, constitue l'un des éléments centraux du débat entre la Ville de Paris et la Région Île-de-France.

La fermeture à la circulation du tronçon concerné des voies sur berge rive droite a été effective à l'automne 2016, à la suite d'une délibération du Conseil de Paris le 26 septembre 2016 et à un arrêté municipal du 18 octobre 2016¹⁰²⁶.

Une forte opposition s'est fait entendre contre cette décision. Comme lors de la piétonisation des voies sur berge rive gauche, les élus de droite se sont opposés au projet porté par la mairie de Paris. Une différence de taille est le fait que la droite a entre temps gagné la majorité et la présidence du conseil régional d'Île-de-France. L'exécutif régional, et plus précisément la présidente du conseil régional Valérie Pécresse, apparaît alors comme l'une des principaux opposants au projet de la mairie de Paris. Les élus régionaux de droite ne sont pas les seuls élus à s'opposer au projet de piétonisation des voies sur berges : on retrouve parmi les opposants les élus de droite du conseil de Paris, les élus de droite des arrondissements parisiens concernés, ainsi que des élus de communes de banlieue, dont certains se sont joint au recours en annulation contre la décision de fermeture des voies sur berge, déposé par le conseil régional d'Île-de-France devant le tribunal administratif de Paris¹⁰²⁷. L'argument principal de ces élus est le

¹⁰²⁵ Voir par exemple la page du site de la mairie de Paris dédiée au projet : <http://www.paris.fr/berges> (consultée le 3 mars 2017)

¹⁰²⁶ Délibération du Conseil de Paris n° 2016 SG 29 du 26 septembre 2016 et arrêté municipal n° 2016 P 0223 du 18 octobre 2016.

¹⁰²⁷ Le Tribunal administratif de Paris a rendu sa décision le 21 février 2018 (TA Paris, 21 février 2018, n° 1619463, 1620386, 1620420, 1620619, 1622047/4-2) : la délibération du Conseil de Paris du 26 septembre 2016 a été annulée du fait des inexactitudes, omissions et insuffisances de l'étude d'impact préalable au projet, nuisant ainsi à l'information du public dans le cadre de l'enquête publique. Le TA de Paris annule en conséquence l'arrêté municipal du 18 octobre 2016, puisque ce dernier découle de la délibération annulée. Cet arrêté municipal était en outre pris sur un fondement erroné (l'article L. 2312-2 du Code général des collectivités territoriales, qui permet au maire d'interdire la circulation de véhicules à certaines heures sur certaines voies ou portions de voies pour des raisons de circulation ou de protection de l'environnement, mais qui ne lui permet pas d'y interdire de façon permanente l'accès des véhicules).

La mairie de Paris a immédiatement fait connaître son intention de faire appel de cette décision. Elle a par ailleurs décidé de prendre un nouvel arrêté de piétonisation, le 7 mars 2018, sur le fondement de l'article L. 2312-4 du

manque de concertation de la mairie de Paris dans sa prise de décision : ils dénoncent, dans une lettre ouverte à Anne Hidalgo en date du 29 novembre 2016¹⁰²⁸, la « décision unilatérale de la mairie de Paris », son « indifférence à l'égard des habitants de la petite et de la grande couronne » et se demandent « pourquoi ne pas avoir engagé une concertation préalable avec tous les élus concernés » et « pourquoi ne pas avoir engagé des discussions pour déterminer avec les collectivités franciliennes intéressées les nécessaires mesures compensatoires ». Ces arguments s'inscrivent dans la lignée de l'opposition historique entre Paris et banlieue¹⁰²⁹, avec le sentiment des élus de banlieue que la ville de Paris leur impose des décisions qui leur sont dommageables – ici en « créant » des embouteillages et en augmentant le temps de transports des franciliens, auparavant en reléguant en banlieue ses déchetteries, usines d'incinération, cimetières et prisons¹⁰³⁰.

Enfin, parmi les autres opposants se trouvent un certain nombre d'organisations déjà opposées à la fermeture des voies sur berges rive gauche : associations de riverains¹⁰³¹, association d'automobilistes¹⁰³², syndicats patronaux¹⁰³³, association de protection du patrimoine¹⁰³⁴.

CGCT : ce dernier permet une fermeture permanente d'une voie à la circulation pour des motifs, entre autres, esthétiques et de valorisation touristique du site.

¹⁰²⁸ Consultable sur le site du conseil régional d'Île-de-France : <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/fermeture-berges-rive-droite-region-depose-recours-faire-annuler-decision> (consulté le 25 juillet 2017) et relayée dans la presse (voir par exemple : « Voies sur berge : 168 maires franciliens en colère écrivent une lettre ouverte », *20minutes*, 30 novembre 2016, <http://www.20minutes.fr/societe/1971271-20161130-voies-berges-168-maires-franciliens-colere-ecrivent-lettre-ouverte> [consulté le 25 juillet 2017]).

¹⁰²⁹ Sur les rapports entre Paris et sa banlieue, voir notamment : Annie Fourcault *et al.*, *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis éditions, 2007.

¹⁰³⁰ Emmanuel Bellanger, « Le Grand Paris : retour sur un siècle d'existence », *Les Cahiers de l'IAU Ile-de-France*, n°160, octobre 2011, p. 16.

¹⁰³¹ Association pour la défense du site de Notre-Dame et de ses environs.

¹⁰³² Association « 40 millions d'automobilistes ».

¹⁰³³ MEDEF Île-de-France, CGPME-Paris (Confédération générale des petites et moyennes entreprises).

¹⁰³⁴ Fédération patrimoine-environnement.

L'opposition de l'exécutif régional à la fermeture des voies sur berge rive droite s'est traduite par plusieurs initiatives particulièrement intéressantes quant aux arguments mobilisés. En effet, chacune de ces décisions, présentées ci-dessous, a été justifiée par la position de la Région comme collectivité chef de file en matière de lutte contre la pollution de l'air. Si la notion de chef de file est explicitement mobilisée par l'exécutif régional, elle n'en est pas pour autant définie ou expliquée.

Cette argumentation a connu un certain succès en termes de communication ; en effet, l'expression « région, chef de file chargée de la qualité de l'air » a été reprise par la presse généraliste dans plusieurs articles consacrés à la piétonnisation des voies sur berge¹⁰³⁵. Là encore la notion n'est pas expliquée, mais le fait que la presse généraliste se fasse écho du rôle de chef de file du conseil régional en matière de qualité de l'air permet à ce dernier d'être largement identifié par le plus grand nombre comme acteur intervenant sur la question de qualité de l'air et ainsi de faire connaître son action. Le processus de légitimation, dont il a été question précédemment, peut également passer par là.

L'exécutif régional francilien a pris plusieurs décisions, que nous analyserons maintenant, relatives aux voies sur berge en invoquant le rôle de chef de file de la Région sur les questions de qualité de l'air.

Tout d'abord, dès septembre 2016, la présidente du conseil régional, Valérie Pécresse, exprime le souhait que soit mis en place un comité régional d'évaluation des conséquences de la fermeture des voies sur berge. Le fait qu'il s'agisse d'un comité régional est justifié par le rôle de chef de file de la Région en matière de qualité de l'air. L'institution régionale n'est cependant pas la seule à vouloir suivre les conséquences de la fermeture des voies sur berge rive droite : il existe aussi un « comité technique de suivi des incidences de la fermeture des voies sur berge

¹⁰³⁵ Voir : « Un recours en justice contre la piétonnisation des voies sur berge », *France3ParisIDF*, 25 novembre 2016, <http://france3-regions.francetvinfo.fr/paris-Île-de-France/paris/recours-justice-contre-pietonnisation-voies-berge-1140385.html> ; « Piétonnisation des voies sur berges : la région en appelle à la justice », *Le Point*, 25 novembre 2016, http://www.lepoint.fr/automobile/actualites/pietonnisation-des-voies-sur-berges-la-region-en-appelle-a-la-justice-25-11-2016-2085685_683.php ; « Voies sur berges : 168 maires franciliens en colère écrivent une lettre ouverte », *20minutes*, 30 novembre 2016, <http://www.20minutes.fr/societe/1971271-20161130-voies-berges-168-maires-franciliens-colere-ecrivent-lettre-ouverte> (consultés le 25 juillet 2017).

rive droite » qui relève de la Préfecture de police de Paris, ainsi qu'un observatoire métropolitain mis en place par la Métropole du Grand Paris.

Un élément dans la communication du conseil régional d'Île-de-France sur son comité mérite d'être souligné : on observe une personnalisation du rôle de chef de file. Ainsi, à la lecture du site du conseil régional, on apprend que « Valérie Péresse, en tant que chef de file des collectivités locales chargée de la qualité de l'air (...) »¹⁰³⁶ a installé ce comité d'évaluation régional. Si l'on exclut l'hypothèse d'une maladresse rédactionnelle, cette formulation peut être interprétée comme la volonté de mettre en avant le rôle de la présidente du conseil régional sur ce dossier. Cette mise en avant se traduit déjà par le fait que le dossier des voies sur berges relève alors directement de Valérie Péresse et non pas de la vice-présidente en charge de l'environnement de l'époque (Chantal Jouanno), ou du vice-président en charge des transports (Stéphane Beaudet).

Le comité mis en place par le conseil régional, par une délibération du 23 septembre 2016¹⁰³⁷, est présidé par Pierre Carli, médecin chef du Samu de Paris, et composé d'un ensemble d'organismes experts sur les questions de qualité de l'air, de bruit, de transports, etc. : Airparif, Bruitparif, FNE Île-de-France, l'IAU Île-de-France, l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France (ORS) et le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). La place des organismes associés à la Région (Bruitparif, l'IAU, l'ORS) y est importante. C'est d'autant plus vrai que l'IAU assure le secrétariat général du comité et est chargé de rédiger les rapports du comité, en se basant sur les contributions et données fournies par les autres organismes. Ces rapports sont actuellement au nombre de cinq, publiés entre octobre 2016 et avril 2017. Il est utile de relever que le comité régional cite dès le premier paragraphe du premier rapport d'étape¹⁰³⁸, l'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales, et plus précisément les dispositions

¹⁰³⁶ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/pierre-carli-nomme-president-du-comite-regional-evaluation-fermeture-voies-berges> (consulté le 25 juillet 2017)

¹⁰³⁷ Conseil régional d'Île-de-France, délibération n° CR 192-16, 23 septembre 2016.

¹⁰³⁸ Comité régional de suivi et d'évaluation des impacts de la piétonisation des voies sur berges rive droite à Paris, 1^{er} rapport d'étape, 10 octobre 2016, accessible sur : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/DataStorage/SavoirFaire/NosTravaux/Amenagement/voiesberges/Rapport_IAU_Comite_Berges_-_10_octobre_2016.pdf (consulté le 25 juillet 2017).

sur le rôle de la Région comme chef de file en matière de climat, de qualité de l'air, d'énergie, et d'intermodalité et de complémentarité entre les transports, pour justifier sa raison d'être.

La manière dont l'IAU a effectué la rédaction des rapports a été publiquement critiquée, y compris par des organismes membres du comité, comme Airparif¹⁰³⁹. Il a été reproché à l'IAU de tirer trop hâtivement des conclusions à partir de certaines données (par exemple sans attendre toutes les données relatives à la pollution de l'air qu'Airparif comptait produire), ou encore d'omettre des facteurs pourtant connus, comme l'influence des conditions météorologiques sur la qualité de l'air). De manière générale, il est reproché à l'IAU son manque d'indépendance sur ce sujet vis-à-vis du conseil régional. Ce possible manque d'indépendance s'explique d'abord par des raisons institutionnelles : au sein du bureau du conseil d'administration de l'IAU, quatre des six postes (présidence, troisième vice-présidence, secrétaire et trésorier) sont occupés par des conseillers régionaux¹⁰⁴⁰, et non des moindres puisque c'est Valérie Pécresse, présidente du conseil régional depuis début 2016, qui préside le conseil d'administration de l'IAU, tandis que la troisième vice-présidence est occupée par le ou la vice-président(e) du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'environnement, en l'occurrence Chantal Jouanno de janvier 2016 à octobre 2017¹⁰⁴¹.

De même, au sein du conseil d'administration de l'IAU, les conseillers régionaux sont majoritaires¹⁰⁴². Cela peut avoir des conséquences, d'autant plus que c'est le conseil d'administration qui nomme le directeur général de l'IAU. Le directeur général actuel de l'IAU, Fouad Awada, a ainsi été nommé en janvier 2017 par le conseil d'administration de l'IAU,

¹⁰³⁹ Gabriel Siméon, « Piétonnisation des berges : un comité régional dont l'expertise pose question », *La Gazette des communes*, 30 janvier 2017, <http://www.lagazettedescommunes.com/486833/pietonnisation-des-berges-un-comite-regional-dont-lexpertise-pose-question/> (consulté le 25 juillet 2017).

¹⁰⁴⁰ Les postes de 1^{er} vice-président et de 2^{ème} vice-président du conseil d'administration de l'IAU sont quant à eux occupés respectivement par le préfet de la région Île-de-France et par le président du conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France.

¹⁰⁴¹ Chantal Jouanno a quitté la vie politique à l'automne 2017 et a été remplacée au poste de vice-président en charge de l'écologie et du développement durable du conseil régional d'Île-de-France par Jean-Philippe Dugoin-Clément (également membre de l'UDI).

¹⁰⁴² Quatorze sièges pour le conseil régional, contre trois pour l'État, trois pour le CESER d'Île-de-France, un pour la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, un pour la Banque de France, un pour la Caisse des dépôts et consignations, un pour le Crédit foncier de France et un pour le Crédit qu'équipement des PME.

après avoir assuré le poste de directeur général par intérim depuis mai 2016, là aussi nommé par le conseil d'administration. La presse spécialisée¹⁰⁴³ a mis en avant le passé professionnel et politique, proche de la droite parisienne et francilienne, du directeur général par intérim de l'IAU, Fouad Awada, comme explication possible de son rapport vis-à-vis de l'exécutif régional. Cet architecte et urbaniste de formation a en effet été directeur du cabinet de Michel Giraud lorsque ce dernier était président (RPR) du conseil régional d'Île-de-France de 1993 à 1998. Plus récemment, il s'est présenté, sans être élu, aux élections municipales de 2014 à Paris sur la liste de Florence Berthout, maire (Les Républicains) du 5^{ème} arrondissement et conseillère régionale d'Île-de-France depuis 2015 sur la liste de Valérie Pécresse. Dans un article de la *Gazette des communes* portant sur la piétonnisation des voies sur berges la question était explicitement posée : « est-il possible que le DG [de l'IAU] soit resté fidèle à sa famille politique au détriment de l'indépendance de son institut ? »¹⁰⁴⁴

Ainsi, même si le site internet de l'IAU proclame que la Région Île-de-France « garantit une indépendance d'esprit »¹⁰⁴⁵ à l'IAU, la question de l'indépendance de cet organisme est posée. Et cela d'autant plus que c'est le conseil régional d'Île-de-France qui finance l'IAU en très grande partie. Les subventions régionales représentent en effet environ 80% des produits d'exploitation de l'IAU Île-de-France¹⁰⁴⁶, le reste étant constitué de subventions beaucoup plus faibles d'autres organismes (syndicat d'études Paris Métropole, Agence régionale de santé), ainsi que des produits de l'activité commerciale de l'IAU Ile de France (contrats d'étude, vente des publications). La dépendance financière est ici avérée.

¹⁰⁴³ Gabriel Siméon, « Piétonnisation des berges : un comité régional dont l'expertise pose question », *La Gazette des communes*, 30 janvier 2017, <http://www.lagazettedescommunes.com/486833/pietonnisation-des-berges-un-comite-regional-dont-lexpertise-pose-question/> (consulté le 25 juillet 2017).

¹⁰⁴⁴ *Idem.*

¹⁰⁴⁵ Cf. présentation de l'IAU sur son site : <https://www.iau-idf.fr/linstitut/qui-sommes-nous/une-fondation-dutilite-publique.html> (consulté le 28 juillet 2017).

¹⁰⁴⁶ Au titre de l'année 2006, les produits d'exploitation de l'IAU s'élevaient à 25,6 millions d'euros, dont 20,7 millions d'euros de subventions régionales ; pour l'année 2014, ces chiffres s'élevaient respectivement à 27, 3 et 21,8 millions d'euros. Données issues du rapport de la Chambre régionale des comptes, *Rapport d'observations définitives : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Exercices 2006 et suivants*, 28 juillet 2016.

Pour revenir aux décisions du conseil régional d'Île-de-France concernant les voies sur berge, Valérie Pécresse a demandé en octobre 2016 au préfet de police de Paris l'organisation d'une réunion de tous les acteurs concernés par le sujet de la fermeture des voies sur berge¹⁰⁴⁷. L'un des griefs exprimés par l'exécutif régional à l'égard de la décision de la ville de Paris est l'absence de concertation avec les collectivités franciliennes impactées par la fermeture des voies sur berge. Le conseil régional se positionne là dans le statut de la collectivité territoriale la plus à même d'organiser le dialogue entre celles-ci : là encore, l'idée de coordination, et donc de chef de file, n'est pas loin.

Il est en cela révélateur que, pour appuyer sa demande, l'exécutif régional mette en avant son rôle de chef de file en matière de qualité de l'air.

Enfin, en novembre 2016, le conseil régional d'Île-de-France a demandé à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France d'étudier des scénarios alternatifs de « piétonisation douce » des voies sur berges rive droite. Là encore, l'exécutif régional a justifié cette commande en invoquant le rôle de chef de file de la Région en matière de qualité de l'air.

La commande de cette étude revêt un fort aspect politique : la demande de l'exécutif régional impliquait que l'IAU IDF étudie des scénarios de rétablissement, dans proportion plus ou moins grande, de la circulation automobile sur les voies sur berge rive droite. Dans son rapport remis en début 2017¹⁰⁴⁸, l'IAU évoque un scénario laissant piétonnes les voies sur berges, mais ne l'approfondit pas. Les autres scénarios étudiés comportent tous le rétablissement, selon des modalités différentes (une ou deux voies de circulation, limitation de la vitesse à 30 ou 50 km/h), de la circulation automobile sur les voies sur berge rive droite. Ce sont ces scénarios qui ont été repris par la Région Île-de-France¹⁰⁴⁹. Les développements précédents sur l'IAU et ses liens avec le conseil régional d'Île-de-France sont ici aussi à avoir en mémoire. Sur cet

¹⁰⁴⁷ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/fermeture-voies-berges-valerie-pecresse-demande-reunion-tous-acteurs> (consulté le 25 juillet 2017)

¹⁰⁴⁸ Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, *Fermeture des voies sur berge rive droite à Paris. Exploration des mesures d'accompagnement et de scénarios alternatifs*, mars 2017.

¹⁰⁴⁹ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/voies-berge-region-presente-3-alternatives-pietonisation-plus-douce-progressive> (consulté le 25 juillet 2017)

aspect du dossier, il semblerait plutôt qu'il s'agisse d'une forme d'instrumentalisation des études de l'IAU, en ce que l'exécutif régional utilise les études ainsi produites pour justifier et donner une base scientifique à des décisions déjà largement arrêtées.

Au regard de ces décisions, on se demande pourquoi à chacune de ces décisions l'exécutif régional invoque l'argument de son rôle de chef de file.

Une première réponse spontanée est de dire qu'il s'agit là de fonder juridiquement ses actions. Cependant, cette réponse ne satisfait que partiellement, pour deux raisons.

Premièrement, les décisions présentées ci-dessus nous semblent pouvoir être rattachées aux compétences de la Région en matière d'aménagement du territoire, notamment à l'article L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales, qui apparaît d'ailleurs au visa de la délibération du conseil régional d'Île-de-France du 17 juin 2016 relatif au plan « Changeons d'air en Île-de-France ».

Deuxièmement, le conseil régional d'Île-de-France a procédé à une manœuvre qui lui a permis de justifier de « s'inviter » au débat sur l'aménagement des voies sur berge rive droite. Par sa délibération du 23 septembre 2016, le conseil régional d'Île-de-France a déclaré les voies sur berge rive droite comme « voies routières d'intérêt régional ». Les Régions ont en effet la possibilité d'identifier des axes routiers d'intérêt régional et de participer à leur financement¹⁰⁵⁰. L'objectif premier du conseil régional d'Île-de-France n'est pas, *a priori*, d'apporter une contribution financière à l'aménagement des voies sur berge rive droite, mais de pouvoir participer au débat sur l'aménagement de ces voies. Comme cela est expliqué dans le rapport relatif à cette délibération :

« les voies sur berge constituent à l'évidence des voies routières de cette nature [d'intérêt régional], dès lors qu'elles représentent une véritable « transversale intérieure » reliant

¹⁰⁵⁰ Article L. 4211-1 alinéa 4° bis du CGCT et article L. 111-1 du Code de la voirie routière, tels que modifiés par la loi NOTRe. Ces articles précisent que les voies et axes routiers d'intérêt régional sont identifiées dans les SRADDET. Ce document n'existant pas en Île-de-France, ces articles ne trouvent pas à s'appliquer en Île-de-France. Cependant, les conseils régionaux disposaient bien avant la loi NOTRe de la possibilité d'identifier de telles voies, comme le montre une réponse du ministère de l'intérieur en date du 28 août 1986 suite à une question d'un sénateur sur les routes départementales classées d'intérêt régional : « (...) C'est le conseil régional qui décide en toute liberté du caractère d'intérêt régional de telle ou telle voie et des conséquences qu'il entend attacher à ce caractère. (...) » (JO Sénat, 28/08/1986, p. 1230.)

l'ouest à l'est parisien et qu'elles desservent plus largement les départements limitrophes de la capitale. Il est donc parfaitement légitime que la Région s'invite dans le débat actuel sur cette question. »¹⁰⁵¹

L'axe routier étant reconnu d'intérêt régional, l'intervention de la Région trouve un fondement juridique suffisant. Cela permettrait également au conseil régional de se fonder sur l'article L. 4221-3 du CGCT, disposant que « le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté ». Comme cela a été dit, la Cour administrative d'appel de Paris avait écarté l'application de cette disposition dans le contentieux relatif à l'aménagement des voies sur berge rive gauche au motif qu'il s'agissait d'un projet local et non régional¹⁰⁵². Si le juge administratif avait à se prononcer dans un contentieux similaire concernant les voies sur berge rive droite, la décision serait sans doute différente au vu du statut de « voies routières d'intérêt régional » de ces dernières.

Ainsi, le conseil régional d'Île-de-France dispose de plusieurs fondements juridiques sur lesquels s'appuyer pour intervenir sur le dossier de l'aménagement des voies sur berges rive droite. Le recours à la notion de chef de file dans ce cas nous semble par conséquent superfétatoire, si l'on s'en tient au seul raisonnement juridique.

Au final, il ne nous semble pas exagéré de dire que la notion de chef de file est utilisée par l'exécutif francilien autant pour sa forme – une notion inscrite dans la loi – que pour son contenu juridique, qui, comme nous l'avons vu, reste encore flou. Dans cette perspective, l'invocation de la loi MAPTAM dans la communication du conseil régional d'Île-de-France sur la question des voies sur berge relève du droit comme « instrument de justification », pour reprendre l'expression d'Olivier Nay¹⁰⁵³. Cet auteur met en avant l'idée selon laquelle les acteurs ont

¹⁰⁵¹ Conseil régional d'Île-de-France, rapport n° CR 192-16 présenté par le groupe Les Républicains, septembre 2016, p. 8.

¹⁰⁵² CAA Paris, 10 juin 2014, n° 13PA01470, 13PA01559.

¹⁰⁵³ Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997.

parfois recours à un usage pragmatique du droit, qu'ils utilisent pour légitimer leurs pratiques. Olivier Nay va plus loin en affirmant que :

« en faisant de la norme juridique préalable une ressource de justification de leur action, ces acteurs supposent que le droit est porteur d'un effet normatif (liée à la croyance en la validité du droit) susceptible de dissimuler les intérêts moins avouables qui motivent leur action. »¹⁰⁵⁴

Que les intérêts des acteurs en présence soient « avouables » ou non, il s'agit bien dans cette perspective pour eux d'invoquer des normes juridiques pour légitimer leurs décisions, pratiques et comportements.

Olivier Nay s'inscrit là pleinement dans la continuité des travaux sur les usages sociaux du droit, qui mettent en lumière les possibles usages stratégiques du droit à des fins de légitimation¹⁰⁵⁵ et qui avancent l'idée selon laquelle le droit sert « à mille choses, qui sont souvent à mille lieues de ce à quoi il est officiellement censé servir »¹⁰⁵⁶.

On voit bien dans notre cas le processus de légitimation de la Région Île-de-France.

Lorsque le conseil régional d'Île-de-France crée son comité régional d'évaluation de la fermeture des voies sur berge en invoquant son chef de filât sur la qualité de l'air, l'objectif premier est de rendre légitime cette décision – d'autant plus que d'autres institutions, comme la Préfecture de police de Paris et la Métropole du Grand Paris, ont également lancé des procédures d'évaluation de cet aménagement – et donc de légitimer l'existence du comité régional d'évaluation. La légitimité de celui-ci passe également par les compétences et qualités professionnelles et scientifiques de ses membres.

Lorsque le conseil régional d'Île-de-France demande une réunion de tous les acteurs concernés, le rappel de son chef de filât n'a pas pour objectif de fonder cette demande – n'importe quelle

¹⁰⁵⁴ *Idem*, p. 337.

¹⁰⁵⁵ CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989.

¹⁰⁵⁶ Danièle Lochak, « Présentation », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989, p. 9.

collectivité territoriale peut demander à réunir les acteurs concernés par un sujet donné – mais de la rendre légitime aux yeux des autres collectivités.

Enfin, lorsque le chef de filât de la Région est invoqué pour la commande par le conseil régional de scénarios alternatifs sur un aménagement porté par la Ville de Paris, cela permet de légitimer une décision qui pourrait être perçue comme une forme d'ingérence de la Région dans les affaires de la Ville de Paris.

Le conseil régional défend ainsi une vision extensive de la notion de chef de file.

S'il y avait eu une simple application stricte de cette notion, la Région se serait cantonnée à l'installation et à la présidence de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), puis à la préparation de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences relevant de ses chefs de filât. Ces missions n'ont certes pas été oubliées, la CTAP a bien été mise en place et des conventions ont commencé à être discutées et signées, mais la Région Île-de-France est allée au-delà de ce cadre en utilisant de manière inattendue son rôle de chef de file pour l'élaboration d'un plan régional et la contestation d'un projet d'aménagement d'une collectivité territoriale.

Dans la vision extensive de rôle de chef de file, la collectivité territoriale qui joue ce rôle cherche à occuper une place centrale. Dans les cas que nous avons étudiés, cela se traduit par une volonté de la Région Île-de-France d'apparaître comme la collectivité qui réussit à rassembler l'ensemble des acteurs concernés autour d'une thématique (cas du processus d'élaboration du Plan « Changeons d'air en Île-de-France » en 2016) et qui intervient dans des décisions ne relevant *a priori* pas d'elle (cas du dossier de la piétonnisation des voies sur berges). Il semble ainsi que la Région Île-de-France effectue, ces deux dernières années notamment, un travail de positionnement pour s'ériger en acteur incontournable sur certains problèmes publics, en l'occurrence la question de la qualité de l'air.

Conclusion du chapitre 6

Il est maintenant largement reconnu qu'une collectivité territoriale peut être chef de file dans certains domaines d'action publique. Pour autant la manière dont est exercé ce rôle de chef de file est encore sujet à interprétation : d'une vision stricte se limitant à l'usage des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC), à une vision extensive comme c'est le cas pour la Région Île-de-France sur les questions de qualité de l'air.

En effet, à la suite de la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM), on aurait pu penser que l'exercice du rôle de collectivité territoriale chef de file se traduise au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) par l'élaboration de conventions territoriales d'exercice concerté de compétences (CTEC). Comme cela a été dit dans le chapitre précédent, les CTAP ont bien été mises en place et des CTEC ont été conclues.

Mais, au-delà de ces instruments, nous avons mis en lumière qu'il existe d'autres usages de la notion de chef de file. Il s'agit d'usages n'étant pas expressément prévus dans la loi et qui ont donc été « inventés » par des acteurs, en l'occurrence par l'exécutif régional francilien dans les cas que nous avons étudiés : l'élaboration d'un document de planification volontaire d'une part et la contestation d'un projet d'aménagement d'une collectivité infrarégionale d'autre part. L'objectif de justification de l'action régionale et de la légitimité de la Région à intervenir est apparent dans les deux cas.

L'approche par l'exécutif de la Région Île-de-France de son rôle de chef de file sur la question de la qualité de l'air nous semble pouvoir être qualifiée de volontariste, stratégique et extensive. Cette interprétation extensive du rôle de chef de file a été rendue possible par l'ambiguïté persistante autour de cette notion : les collectivités territoriales exerçant ce rôle ont la possibilité de l'interpréter de manière assez large, dans la limite du respect des principes constitutionnels régissant l'organisation territoriale française. La notion de chef de file est dans cette optique vue comme une ressource, qui donne aux collectivités la possibilité de s'adapter aux spécificités locales ou aux enjeux du moment auxquels elles sont confrontées.

À première vue, nous n'avons pas observé d'usage si extensif du rôle de collectivité territoriale chef de file dans d'autres Régions. L'analyse fine de l'usage fait de ce rôle de chef de file par les autres Régions françaises (y compris dans d'autres domaines d'action publique) pourrait être une piste intéressante de recherche dans une perspective comparée des usages d'une même notion juridique.

Par sa vision extensive et stratégique de son rôle de chef de file sur les questions de qualité de l'air, la Région Île-de-France a transformé une notion ambiguë en ressource d'action publique lui permettant de se positionner comme un acteur central sur ces questions. L'exercice du rôle de chef de file s'inscrit donc ici dans son processus de « montée en puissance » et de « gain de centralité ».

Conclusion de la troisième partie

Être collectivité territoriale chef de file, est-ce acquérir une place centrale dans l'action publique locale ?

C'est à cette question que nous avons essayé de répondre dans cette dernière partie. Cette question est essentielle dans le cadre d'un travail sur le place de la Région Île-de-France dans les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, mais elle pourrait se poser à propos de toutes les Régions françaises dans les domaines dans lesquelles elles sont chefs de file, à savoir l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, la politique de la jeunesse, l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports et, enfin, le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Notre travail montre que la reconnaissance du rôle de chef de file peut conduire à un « gain de centralité » de la collectivité territoriale qui occupe ce rôle, mais que ce processus n'est pas automatique. Cela semble dépendre avant tout de l'usage stratégique qui est fait du rôle de chef de file. Cet usage varie en fonction des intérêts en jeu : dans certain cas l'interprétation du rôle de chef de file est extensive comme nous l'avons vu, mais il est tout à fait possible d'imaginer des situations dans lesquelles, au contraire, une collectivité voudrait minimiser son rôle de chef de file. C'est en ce sens que l'on parle de possibles usages stratégiques de la notion de chef de file.

Le cas de la Région Île-de-France depuis 2016 et son appréhension de son rôle de chef de file sur la qualité de l'air est à cet égard très instructif. On a vu comment l'exécutif régional francilien fait usage d'une notion juridique en allant au-delà de ce qui est strictement prévu par la loi. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un détournement de pouvoir, mais plutôt d'une interprétation extensive d'une notion peu définie. Le recours à la notion de chef de file apparaît en l'espèce motivé par la volonté de justifier des actions volontaires sortant de tout cadre juridique. La notion juridique devient alors une « ressource de justification de [l']action »¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁷ Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997, p. 337.

Cette ressource juridique comprend cependant des limites, dont la principale est l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Il est certes possible à une collectivité territoriale d'interpréter de manière large sa fonction de collectivité chef de file, mais toujours à condition que cela n'ait pas pour objet ou pour effet de créer une situation de tutelle sur une autre collectivité.

Cette limite, reposant sur un principe à valeur constitutionnelle, est importante à garder en mémoire dans le cadre de notre questionnement sur la signification du chef de file.

Si l'on peut considérer que le chef de file est un *leader* sans pouvoir de contrainte, un chef d'orchestre se mêlant à ses musiciens, ou encore un *primus inter pares*, il apparaît dans tous les cas comme un acteur central en position de coordonner l'action d'autres acteurs. Comme nous l'avons souligné, cette centralité est d'autant plus marquée pour les Régions, dont les exécutifs président l'un des outils essentiels de la coordination de l'action publique locale, les conventions territoriales de l'action publique.

Au regard du cas francilien, il fait peu de doute que le rôle de chef de file – sur les questions climat, air et énergie, mais également dans les autres domaines d'action publique concernés – peut constituer une ressource primordiale d'affirmation de la position centrale des Régions dans les domaines où elles exercent ce rôle. L'ampleur de cette affirmation dépend ensuite de la capacité des Régions à faire usage de cette nouvelle ressource.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Nous reviendrons dans cette conclusion sur les principaux apports de notre thèse, avant de conclure sur les intérêts d'une approche en droit et science politique pour un sujet comme le nôtre, mais aussi de manière plus générale.

Un gain de centralité de la Région Île-de-France sur les questions climat-air-énergie

En introduction de la thèse, nous nous demandions si la Région Île-de-France était en voie d'acquiescer une place centrale parmi les acteurs des politiques environnementales franciliennes. Cette question portant sur une évolution en cours, les réponses que nous y apportons ne sont pas définitives. Néanmoins, les résultats que nous avons obtenus vont dans le sens d'une place de plus en plus centrale de la Région Île-de-France dans les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France. Il y apparaît que la « montée en puissance » de la Région s'accompagne d'un « gain de centralité » pour cette institution.

Ce « gain de centralité » de la Région fait écho, en symétrie, au constat de la « perte de centralité de l'État » décrit en 1996 par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig¹⁰⁵⁸, dans un contexte marqué par de nombreux travaux questionnant l'évolution et le rôle de l'État dans l'action publique. Notre travail s'inscrit dans la continuité de ces travaux : le « gain de centralité » des Régions que nous théorisons questionne la centralité de l'État et ses manières d'intervenir sur les politiques environnementales. En effet, certaines des compétences que les Régions ont acquises sur les questions climat-air-énergie appartenaient auparavant à l'État : transfert de l'élaboration des PRQA des préfets de région aux présidents des conseils régionaux en 2002,

¹⁰⁵⁸ Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, 1996, p. 580-623.

élaboration des nouveaux SRADDET par les Régions autres que l'Île-de-France conduisant à une régression du pouvoir du préfet de région en matière de planification, etc.

Malgré cela, il ne faut pas conclure trop rapidement à un retrait de l'État. Celui-ci garde encore une place centrale sur les politiques régionales de climat, d'air et d'énergie, avec notamment, en Île-de-France, le rôle du préfet de région dans la co-élaboration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Dans un système d'acteurs complexe, l'État et ses représentants doivent maintenant « partager » leur position centrale sur ces questions avec la Région. L'État en tant que tel n'est pas à proprement parler remis en cause, mais ses modalités d'actions évoluent. La co-élaboration du SRCAE par le préfet de région et le président du conseil régional illustre parfaitement cette idée d'une centralité conjointe entre État et Région sur ce sujet.

Si la Région Île-de-France gagne en centralité sur les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, notre travail montre que c'est à la fois en raison des compétences qui lui sont reconnues et de l'usage qui est fait de ses compétences.

Concernant les compétences qui lui sont reconnues, nous avons étudié d'une part l'évolution des instruments de planification dont disposent les Régions et d'autre part la reconnaissance de leur rôle de collectivité chef de file sur les questions de climat, d'air et d'énergie.

Notre travail met en avant les évolutions intervenues dans la planification régionale en matière de climat, d'air et d'énergie comme un traceur de changement, pour reprendre l'expression de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès¹⁰⁵⁹. On observe en effet le passage d'une planification fragmentée sur les questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air à une planification dite « intégrée ». Cela se traduit par la création, par la loi du 12 juillet 2010, d'un nouveau document de planification, le SRCAE, là où coexistaient des documents cloisonnés (Plan régional pour la qualité de l'air et Plan régional pour le climat).

¹⁰⁵⁹ Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2005 ; Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n°2-3, 2007, p. 73-89.

Nous avons cherché à voir si l'élaboration d'un tel document se concrétise ensuite par des pratiques traduisant une approche intégrée climat-air-énergie des politiques franciliennes. Bien entendu, la simple création de ce document de planification n'a pas entraîné du jour au lendemain la construction d'une politique intégrée cohérente. Néanmoins, le SRCAE est rapidement devenu un document de référence pour nombre d'acteurs impliqués dans les politiques énergétiques, climatiques et/ou de qualité de l'air.

En nous basant notamment sur un matériau peu utilisé, les documents budgétaires régionaux, nous avons mis en évidence une alternance des priorités (entre les questions climat-énergie et celles de qualité de l'air) dans les politiques de la Région Île-de-France durant les deux dernières décennies. Ce constat corrobore l'idée, avancée par Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk¹⁰⁶⁰, d'une concurrence entre problèmes publics pour leur accès et leur maintien à l'agenda public. Dans le cas de la Région Île-de-France, tout se passe comme s'il était impossible de porter une attention accrue aux questions climat-énergie et en même temps aux questions de qualité de l'air. Pourtant, l'approche intégrée telle qu'elle est affirmée nécessiterait d'appréhender l'ensemble de ces thématiques comme un tout, sans négliger une thématique au profit d'une autre.

Le mouvement de balancier que nous avons ainsi souligné se découpe en plusieurs périodes : une période de la fin des années 1990 / début des années 2000 pendant laquelle la thématique de la qualité de l'air occupe une place plus importante que la question climatique et énergétique, puis un renversement a lieu à partir des années 2004-2005, avec une place grandissante des politiques régionales liées au climat et à l'énergie, au détriment de celles sur la qualité de l'air et, enfin, un fort regain d'intérêt affiché par l'exécutif régional francilien pour ces dernières depuis 2016. La variable partisane est apparue pertinente pour expliquer certaines de ces évolutions : c'est notamment le cas de celle de 2016, faisant suite à une alternance gauche-droite au sein du conseil régional d'Île-de-France, où il apparaît que la question de la qualité de l'air a été érigé comme enjeu politique. Mais les rapports de force politiques interviennent parfois de manière plus subtile et non par un simple affrontement direct entre droite et gauche.

¹⁰⁶⁰ Stephen Hilgartner and Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 94, n° 1, 1998, p. 53-78.

Cela nécessite de prendre en compte les rapports de force sur la scène régionale – comme en 1992 quand les conseillers régionaux écologistes acquièrent un rôle charnière et obtiennent gain de cause auprès de la majorité relative de droite concernant leurs revendications – et sur la scène nationale – comme lorsque l’organisation du Grenelle de l’environnement par un gouvernement de droite influence les revendications des élus régionaux de gauche et écologistes au sein du conseil régional d’Île-de-France, pour ne pas paraître moins investi que l’État sur les questions environnementales.

L’étude du rôle de chef de file des Régions sur les questions de climat, d’énergie et de qualité de l’air, qui leur est reconnu depuis 2014, a également été l’occasion de s’interroger sur le renforcement de l’échelon régional du fait de ce nouveau rôle. Nous avons cherché à définir ce qu’est ou n’est pas ce rôle de chef de file, en étudiant en particulier les nombreux débats parlementaires sur cette question. Il en ressort l’idée forte de coordination de l’action publique locale, coordination qui ne peut pas se traduire en termes de pouvoir d’imposition au vu du principe constitutionnel de l’interdiction de toute tutelle d’une collectivité sur une autre. L’ensemble des dispositions législatives portant sur le rôle de collectivité chef de file laisse entrevoir une certaine prédominance de la Région par le grand nombre de ses chefs de filât et par le rôle du président du conseil régional au sein des conventions territoriales de l’action publique, tout en limitant cette prédominance pour éviter des atteintes au principe constitutionnel d’interdiction de la tutelle d’une collectivité sur une autre. Mais, au final, c’est surtout l’usage de cette notion qui est apparu le plus intéressant et le plus déterminant dans la compréhension du processus d’affirmation de la Région.

L’étude de deux cas (élaboration d’un plan régional sur la qualité de l’air en 2016 ; intervention dans le dossier de la piétonnisation des voies sur berges rives à Paris) dans lesquels la Région Île-de-France a eu un recours répété au terme de chef de file, a apporté un éclairage nouveau sur les usages qui peuvent être faits de la notion de collectivité chef de file.

Nous avons montré comment un exécutif régional peut s’approprier un nouvel instrument à des fins de justification et de légitimation de son action. Cette dernière peut en retour participer à

la légitimation de la Région, dans la perspective d'une légitimation par les *outputs*¹⁰⁶¹, ou autrement dit, une « légitimation des régions par l'action publique »¹⁰⁶². La façon dont l'exécutif régional d'Île-de-France a eu recours à la notion de chef de file, notamment dans le domaine de la qualité de l'air, a très certainement contribué à positionner cette Région comme acteur central, sur son territoire, des politiques en la matière.

On voit là un processus d'affirmation d'une « capacité à produire des dispositifs d'action régionalisés »¹⁰⁶³, que ce soit par la planification régionale et ou par l'exercice du rôle de chef de file entendu de manière extensive, élément essentiel de la capacité politique des Régions.

Le gain de centralité de la Région ainsi décrit s'inscrit dans un contexte d'évolutions de l'action publique en matière d'environnement. Outre le mouvement de décentralisation, on a pu observer plusieurs évolutions notables des politiques climat-air-énergie à l'échelle régionale. Tout d'abord, on remarque une diversification des instruments mobilisés, allant d'une planification renouvelée pour faire face aux enjeux environnementaux à la mise en œuvre d'outils jusqu'alors peu utilisés, comme le rôle de chef de file par des collectivités territoriales. Ces changements peuvent être qualifiés de « premier ordre » et de « deuxième ordre », pour reprendre la classification de Peter A. Hall¹⁰⁶⁴ : il s'agit de nouveaux usages d'instruments existants ou de création de nouveaux instruments, plus que d'un changement de paradigme.

¹⁰⁶¹ Si l'on reprend la distinction entre légitimation par les *inputs* et légitimation par les *outputs*, développée par Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic ?*, Oxford University Press, 1999 et reprise par nombre d'auteurs (voir par exemple Vincent Béal, « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du travail*, n°52, 2010, p. 538-560 ; Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom, « Comment l'Union européenne fabrique (ou pas) sa propre légitimité. Les politiques européennes et leurs effets-retours sur les citoyens », *Politique Européenne*, 2016/4, n° 54, p. 152-187 ; Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année Sociologique*, 2009/2, vol. 59, p. 303-344).

¹⁰⁶² Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012, p. 278.

¹⁰⁶³ Romain Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

¹⁰⁶⁴ Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

On a observé ensuite une logique de tension entre des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air qui oscillaient entre l'objectif d'approche intégrée et l'existence d'une compétition entre ces problèmes pour se maintenir à l'agenda des politiques régionales franciliennes. Il serait d'ailleurs intéressant de regarder si ce constat s'observe aussi dans d'autres Régions, afin de savoir s'il s'agit d'une tendance forte des politiques environnementales.

Vers la centralité des Régions ?

Notre travail conclut donc à une centralité émergente de la Région Île-de-France sur les thématiques de climat, d'air et d'énergie.

Pour autant, est-il envisageable de généraliser ce constat de « gain de centralité » à d'autres Régions et d'autres domaines d'action publique ? Nous proposons quelques éléments de réponse, qui n'ont bien entendu pas vocation à épuiser le sujet, et qui sont à envisager comme des pistes de réflexion.

Un premier élément essentiel est la création de « grandes régions » au 1^{er} janvier 2016, à la suite à la loi du 16 janvier 2015. À cette occasion, la majorité des régions françaises ont acquis une taille importante du point de vue démographique et économique. Mais cela se traduit-il du point de vue politique ? Il est encore trop tôt pour le dire, mais soulignons que les dernières élections régionales en décembre 2015 ont vu accéder à la présidence de plusieurs Régions des élus impliqués sur la scène politique nationale¹⁰⁶⁵, alors qu'historiquement les présidents des conseils régionaux étaient plutôt issus de la scène politique locale ou départementale¹⁰⁶⁶. Cet

¹⁰⁶⁵ Peuvent être par exemple cités Xavier Bertrand en Hauts-de-France, Valérie Pécresse en Île-de-France, ou Laurent Wauquiez en Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁰⁶⁶ Constat avancé par plusieurs auteurs : Christian Bidégaray, « Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, 2004/4, vol. 54, p. 595-620 ; Romain Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

attrait nouveau pour les fonctions exécutives régionales peut être interprété comme un indice de la place grandissante que sont amenées à jouer les Régions dans les années à venir.

De plus, une évolution récente des compétences des Régions laisse entrevoir un rôle de plus en plus central de l'ensemble des Régions sur une partie non négligeable de l'action publique.

Cela découle d'une part de la création des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par la loi du 7 août 2015. Outre le fait qu'ils soient prescriptifs et qu'ils s'imposent donc dans un rapport de compatibilité aux documents locaux d'urbanisme, ces schémas ont pour caractéristique d'être élaborés par les Régions seules. Le préfet de région est associé, comme de nombreux autres acteurs¹⁰⁶⁷, à son élaboration et ne garde qu'un pouvoir d'approbation : ce pouvoir d'approbation a pour objectif la vérification du bon respect de la procédure d'élaboration du SRADDET, de sa légalité et de sa conformité aux intérêts nationaux¹⁰⁶⁸. Les Régions deviennent ainsi l'autorité planificatrice unique à l'échelle régionale sur l'ensemble des nombreuses thématiques relevant du SRADDET : équilibre et égalité des territoires, désenclavement des territoires ruraux, habitat, aménagement de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise de l'énergie, lutte contre le changement climatique, lutte contre la pollution de l'air, protection de la biodiversité et prévention et gestion des déchets. L'élaboration de ces schémas est en cours et le suivi de leur mise en œuvre pourrait être une piste intéressante à suivre.

Le même constat s'applique aux Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), eux aussi créés par la loi NOTRE du 7 août 2015 et relevant également de la compétence des Régions. Comme leur nom l'indique, ces schémas visent à définir les orientations économiques au niveau régional, les aides au développement et l'investissement des entreprises, les actions d'attractivité du territoire, le développement de l'économie sociale et solidaire et des actions d'égalité professionnelle.

Ce panorama révèle une très grande variété des domaines de la planification relevant des Régions.

¹⁰⁶⁷ Listés par l'article L. 4251-5 du CGCT.

¹⁰⁶⁸ Article L. 4251-7 du CGCT.

Or, dans un rapport de décembre 2017 déjà mentionné¹⁰⁶⁹, la Cour des comptes s'est intéressée aux services déconcentrés de l'État et à leur utilité lorsqu'ils travaillent dans des domaines d'action publique qui relèvent par ailleurs de la planification des Régions. C'est ainsi que la Cour des comptes s'interroge sur la pertinence des DREAL puisque les Régions planifient sur les sujets climat, air et énergie dans leur SRADDET. Le rapport nous apprend d'ailleurs que le maintien des effectifs des DREAL est temporaire aux dires même du ministère de l'environnement¹⁰⁷⁰. Pour prendre un exemple dans un tout autre domaine, la Cour des comptes se questionne aussi sur l'utilité des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), rattachées aux préfets de région tout comme les DREAL, dans les domaines de la formation et de la politique de la jeunesse au regard des compétences des Régions en la matière.

La lecture de ce rapport laisse imaginer un scénario de disparition de certaines directions régionales dont disposent les préfets (DREAL, DRJSCS, etc.), au profit des Régions. Il n'est pas possible de savoir à l'heure actuelle si ces préconisations seront suivies d'effets, mais si c'était le cas cela conforterait le constat d'une place de plus en plus centrale des Régions et en parallèle d'une « perte de centralité » de l'État.

Les apports d'une approche combinant droit et science politique : retour d'expérience

La présente thèse s'est inscrite, dès son origine, dans une double perspective disciplinaire, en droit et science politique.

Nous le disions en introduction, cette approche peut se heurter à certains obstacles : divergences d'approches méthodologiques, divergences de notions et de concepts, divergences de vocabulaire utilisé, etc. La difficulté principale réside dans la capacité à mobiliser de manière pertinente et rigoureuse les apports des deux disciplines.

Au cours de la thèse, ces difficultés se sont fait ressentir à plusieurs reprises.

¹⁰⁶⁹ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs compétences, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017.

¹⁰⁷⁰ *Idem*, p. 80-81.

Sur le choix de la méthodologie d'abord, il a fallu combiner plusieurs méthodes permettant l'approche bi-disciplinaire en droit et en science politique. C'est ce qui explique le recours à la fois à des analyses de textes normatifs et de décisions de justice, des analyses de débats parlementaires, des entretiens semi-directifs, des analyses de documents budgétaires et des recherches documentaires.

Sur l'usage du vocabulaire ensuite, des questionnements sont régulièrement apparus. Certains peuvent sembler anecdotiques mais illustrent les différences entre droit et science politique. Par exemple, les termes « personne » et « acteur » peuvent-ils être utilisés indistinctement ? Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction, le premier terme suggère une vision juridique basée sur le critère de la personnalité juridique tandis que le second est principalement utilisé par les politistes et sociologues, sans pour autant qu'ils en aient le monopole. À ce propos, Jean-Pierre Gaudin remarquait que « l'acteur est devenu un « mot de passe » dans les sciences sociales mais sans qu'il soit forcément réservé aux initiés qui en connaissent le sens précis. »¹⁰⁷¹ C'est ainsi que le terme d'acteur « parle » aux chercheurs de nombre de disciplines relevant des sciences sociales au sens large.

Sur l'articulation des disciplines enfin, la difficulté a été de réussir à maîtriser et à mobiliser des travaux d'inspirations très diverses – allant du droit de l'environnement à la sociologie des problèmes publics, en passant par l'analyse des politiques publiques, la sociologie politique, la sociologie de l'action publique territoriale, le droit des collectivités territoriales, les sciences de gestion et le management public, l'économie politique et les finances publiques.

L'approche combinant droit et science politique a ainsi été rendue possible par le croisement des méthodologies, des connaissances, mais aussi par une attention toute particulière aux termes et notions ayant des significations différentes selon les disciplines : ces différences ne sont pas à ignorer mais au contraire à analyser comme l'expression de conceptions différenciées d'une même réalité, d'un même objet d'étude.

¹⁰⁷¹ Jean-Pierre Gaudin, « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne de sciences sociale*, 2001, XXXIX, n° 121, p. 7.

Notre travail montre la plus-value heuristique de la combinaison de ces approches disciplinaires, permettant une analyse la plus fine possible des changements dans le domaine des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air de la Région Île-de-France.

L'articulation des disciplines a ainsi été essentielle à plusieurs moments dans ce travail de thèse. Ainsi, dans la première partie, la compréhension du système d'acteurs francilien, des liens entre acteurs et de leur positionnement a été rendu possible par la combinaison du droit des collectivités territoriales et de l'environnement avec des approches sociologiques en termes de système d'acteurs et de style régional d'action publique¹⁰⁷², auxquelles nous avons ajouté des travaux inspirés du management et des théories des prenantes¹⁰⁷³. Avec une approche strictement juridique, on aurait couru le risque de se limiter à la description et à l'explication des compétences des différents acteurs. Mais sans la prise en compte précise et détaillée des compétences au sens juridique du terme, le risque aurait été grand de négliger les différentes ressources et contraintes juridiques avec lesquelles les acteurs composent.

Dans le troisième chapitre, l'apport de travaux sur le changement envisagé sous l'angle des instruments¹⁰⁷⁴ et des processus de cadrage¹⁰⁷⁵, combiné à des éléments juridiques, a éclairé le processus de construction des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Ce schéma a pu ainsi être dénaturalisé, permettant de comprendre le passage d'approches fragmentées des questions du climat, de l'air et de l'énergie à une approche se voulant intégrée. Dans le quatrième chapitre, des travaux de sociologie politique et de finances publiques se sont révélés intéressants à mobiliser. L'approche en termes de lien entre *politics* et *policy*¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷² Dans une approche inspirée de celle de Sylvain Barone, *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

¹⁰⁷³ Ronald K. Mitchell *et al.*, "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts", *The Academy of Management Review*, vol. 22, n°4, oct. 1997, p. 853-886.

¹⁰⁷⁴ Pierre Lascoumes, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, 2007, p. 73-89.

¹⁰⁷⁵ Erving Goffman, *Frame Analysis : An Essay on the Organization of the Experience*, Harper Colophon, New York, 1974.

¹⁰⁷⁶ Approche dont l'ouvrage de référence est : Kenneth Newton and L.J. Sharpe, *Does politics matter ? The determinants of public policy*, Oxford University Press, 1984 ; et qui s'applique aussi à l'échelon infra-national: Lionel Arnaud *et al.*, *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*,

constitue un élément essentiel dans l'analyse de l'impact de la variable politique sur les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air de la Région Île-de-France. L'analyse des finances publiques¹⁰⁷⁷, principalement développée dans la littérature à l'échelon des budgets étatiques, nous a été utile dans notre décryptage du budget de la Région Île-de-France sur les questions environnementales. C'est ainsi en croisant sociologie politique et analyse des finances publiques qu'on a pu identifier le mouvement de balancier des politiques climat-énergie et celle de qualité de l'air de la Région Île-de-France connaissent, mouvement dépendant en partie de variables partisans.

Dans le cinquième chapitre, la notion juridique de collectivité territoriale chef de file, a été expliquée d'un point de vue juridique, mais également en mobilisant des notions comme celle de *leadership*, largement utilisées en science politique¹⁰⁷⁸.

Dans le dernier chapitre, les deux cas étudiés – élaboration en 2016 d'un plan sur la qualité de l'air par la Région Île-de-France et intervention de cette dernière sur la question de la piétonnisation des voies sur berge à Paris – ont servi à démontrer les usages faits par l'exécutif régional francilien de la notion de collectivité chef de file. Une connaissance du cadre juridique en présence et des travaux sur les usages sociaux du droit¹⁰⁷⁹ s'est ici révélée utile.

Au vu des résultats obtenus, il ne fait pas de doute que l'approche en droit et science politique adoptée possède un véritable intérêt heuristique dans le traitement de notre sujet de thèse.

À plusieurs reprises lors de notre travail de recherche, la question s'est posée de savoir si l'approche bi-disciplinaire que nous revendiquions était bien réaliste. Au terme de cette thèse, il semble pertinent de retourner la question : un tel sujet de thèse aurait-il pu être abordé sous

Presses universitaires de Rennes, 2006 ; Philippe Aldrin *et al.* (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, éd. du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2016.

¹⁰⁷⁷ En particulier les travaux de Alexandre Siné : Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011 ; Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, collection Études politiques, Paris, 2006.

¹⁰⁷⁸ Jean-Pascal Daloz et Michel-Alexis Montané, « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in Andy Smith et Claude Sorbets (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Respublica, 2003, p. 17-43.

¹⁰⁷⁹ CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989.

une approche « mono-disciplinaire », que ce soit seulement en droit ou seulement en science politique ? Pour toutes les raisons précitées, nous sommes tentés de répondre par la négative.

Essayer de surmonter l'obstacle de l'interdisciplinarité (en commençant modestement par celui de la bi-disciplinarité) mérite donc largement d'être tenté, tant le dialogue entre disciplines est enrichissant pour le chercheur lui-même et pour les disciplines ainsi mises en relation.

Bibliographie

ACERBI C. et BOURGEOIS M., « La multiplication des plans, écueil ou opportunité ? » *Les Cahiers de l'IAU Île-de-France*, n° 152, octobre 2009, p. 26.

AGENCE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT, *Air pollution and climate change policies in Europe : exploring linkages and the added value of an integrated approach*, EEA Technical Report, n° 5, Copenhague, 2004.

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME), *Élus, l'essentiel à connaître sur les PCAET*, novembre 2016.

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE ÎLE-DE-FRANCE (ADEME Île-de-France), *Synthèse d'activité 2016*.

AGENCE PARISIENNE DU CLIMAT et METEO-FRANCE, *L'îlot de chaleur urbain à Paris : un microclimat au cœur de la ville*, septembre 2013.

AJJOUB M., *La notion de liberté contractuelle en droit administratif français*, thèse en droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016.

ALEXANDRE S., SHMIT P. et THIBAUT J.-P., *Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, rapport n° 008800-01, décembre 2014.

ALDRIN P., BARGEL L., BUE N. et PINA C., « Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir », in ALDRIN P., BARGEL L., BUE N. et PINA C. (dir.), *Politiques de l'alternance*.

Sociologie des changements (de) politiques, éd. du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2016, p. 17-61.

ALLEMAND R., « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », in GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), *Collectivités territoriales et énergie: ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, 2013, p. 169-182.

ANGOT S. et GABILLET P., « Pour une sociologie de la gouvernance politico-administrative interne des questions d'énergie-climat », in ZELEM M.-C. et BESLAY C. (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, Paris, 2015, p. 117-124.

ARNAUD L., LE BART C. et PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2006.

ARNAUD L., LE BART C. et PASQUIER R., « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recomposition du politique », in ARNAUD L., LE BART C. et PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 11-29.

ASSOCIATIONS DES REGIONS DE FRANCE, *Rapport d'activité 2013*.

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, *Rapport d'activité 2014*.

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, *Les chiffres clés de Régions*, septembre 2016.

AUBELLE V., « Réflexions préliminaires sur la loi MAPAM », *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 2014, 97.

AUDRAIN J., CORDIER M., FAUCHEUX S. et O'CONNOR M., « Écologie territoriale et indicateurs pour un développement de la métropole parisienne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/3 août, p. 523-559.

AYKUT S. C., FOYER J. and MORENA E. (ed.), *Globalising the climat COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017.

AYKUT S. C. and CASTRO M., “The end of fossil fuels? Understanding the partial climatisation of global energy debates”, in AYKUT S. C., FOYER J. and MORENA E. (ed.), *Globalising the climat COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017, p. 173-193.

AYONG A., *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*, Commissariat général au Plan, 16 novembre 2005.

BAFOIL F. (dir.), *L'énergie éolienne en Europe. Conflits, démocratie, acceptabilité sociale*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016.

BAIN-THOUVEREZ J., CHAUTARD T. et ROMI R., *Mettre en œuvre la transition énergétique*, Territorial Editions, Voiron, 2016.

BARDOU M., « Politiques publiques et gaz à effet de serre : Pour le climat : mieux vivre ensemble en ville ? », *Ethnologie française* 39, n° 4, 2009, p. 667-676.

BARON M., « Villes et régions en concurrence pour comprendre l'offre de formations universitaires ? », *Espaces et sociétés*, 2009/1, n° 136-137, p. 135-154.

BARONE S., *Le Train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recomposition de l'action publique*, thèse en science politique, Université de Montpellier I, 2008.

BARONE S. et OLLIVIER-TRIGALO M., « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, 2010, p. 65-82.

BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, 2011.

BARRAQUE B., « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, 3, 1995, p. 420-453.

BARRAQUE B. et THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998.

BARRAQUE B., « Les collectivités territoriales et l'environnement », in BARRAQUE B. et THEYS J. (dir.), *Les politiques d'environnement. Évaluation de la première génération : 1971-1995*, Éditions Recherches, Paris, 1998, p. 347-372.

BARREIRO S., « Le SDRIF : du juste usage « du droit dur » et « du droit souple » », in FATOME E., JACQUOT H., JEGOUZO Y. et PRIET F., *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH, n° 29, 2015, p. 19-24.

BASS B. M., *Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*, The Free Press, New-York, 3e ed., 1990.

BAUBONNE M., *La rationalisation de l'organisation territoriale de la République*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015.

BAUMARD A., *L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file*, thèse en droit public, Université d'Angers, 2012.

BAUMGARTNER F. R. and JONES B. D., *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER F. R., FOUCAULT M. et ABEL F., « L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in BEZES P. ET SINE A. (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 229-322.

BEAL V., « Gouverner l'environnement dans les villes européennes : des configurations d'acteurs restructurées pour la production des politiques urbaines », *Sociologie du travail*, n°52, 2010, p. 538-560.

BEAL V., *Les politiques de développement durable, Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, thèse de science politique, Universités de Saint-Étienne et de Lyon, 2011.

BEAL V., EPSTEIN R. et PINSON G., « La circulation croisée. Modèles labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et Action publique*, 2015/3, n° 3, p. 103-127.

BEAUFILS S., BOULEAU M., DAVY A.-C., MANGENEY C., METTETAL L., GODILLON S. et ROCCI A., *Vulnérabilité énergétique : identifier et caractériser les ménages fragiles en Île-de-France*, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, 2015.

BEHAR D., « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs locaux* n°96, I/2013, p. 42.

BEHAR D., « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, 22 septembre 2014, <http://www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html?lang=fr>

BEHAR D., « Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale », *Esprit*, n° 412, février 2015, p. 85-95.

BEHAR D. et ESTEBE P., « Faut-il un gouvernement à l'Île-de-France ? », *Pouvoirs locaux*, n° 73, II/2007, p. 98.

BEHAR D. et ESTEBE P., « Paris, Lyon, Marseille, les Régions face aux Métropoles ou tout contre l'Etat ? », *Urbanisme Hors-Série* n°49, août 2014, p. 19-21.

BELLANGER E., « Le Grand Paris : retour sur un siècle d'existence », *Les Cahiers de l'IAU Ile-de-France*, n°160, octobre 2011, p. 16.

BELLANGER E. et POUPEAU F.-M., *Lumières sur la banlieue, Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication*, Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2014.

BELTRAN A., « La politique énergétique de la France au XXe siècle : une construction historique », *Annales des Mines*, Août 1998, p. 6-10.

BENETTI J., « La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution) », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/1, n° 38, p. 85-98.

BENNIS W., *On Becoming a Leader*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1989.

BERTRAND A., « Quels lieux pour la planète ? », *Vacarme*, 2012/2, n° 51, p. 42-44.

BERTRAND F., *Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement durable ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Université François Rabelais – Tours, 2004.

BERTRAND F. et LARRUE C., *Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales*, Rapport final, volume 1 – Synthèse, Programme « Gestion et impacts du changement climatique », CNRS et Université de Tours (UMR CITERES), juillet 2007.

BERTRAND F. et LARRUE C., *Gestion territoriale du changement climatique. Une analyse à partir des politiques régionales*, Rapport final, volume 2 – Études régionales, Programme « Gestion et impacts du changement climatique », CNRS et Université de Tours (UMR CITERES), juillet 2007.

BERTRAND F. et RICHARD E., « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in BERTRAND F. et L. ROCHER (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 71-100.

BERTRAND F. et RICHARD E., « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3, vol. 22, p. 195-203.

BERTRAND F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013.

BERTRAND F., « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in BERTRAND F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 25-70.

BETSILL M. M. and BULKELEY H., "Transnational networks and global environmental governance: the Cities for Climate Protection Program", *International Studies Quarterly*, 2004, 48, p. 471-493.

BEZES P. et SINE A. (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.

BIDEGARAY C., « Quels présidents pour les régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, 2004/4, vol. 54, p. 595-620.

BILLET P., « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », *Environnement* n° 8, août 2010, étude 18.

BILLET P., « Collectivités territoriales et transition énergétique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 41, 7 octobre 2013, 2296.

BLANCHET D., « La planification « intégrée » par le schéma d'aménagement régional : un procédé de simplification à risque pour le droit de l'environnement dans les régions d'outre-mer », in DOUSSAN I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 231-234.

BLANQUER J.-M. et MILET M., *L'Invention de l'Etat. Léon Duguit, Maurice Hauriou et la naissance du droit public moderne*, Odile Jacob, Paris, 2015.

BODINEAU P., « Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales », in PISSALOUX J.-L. (dir.), *Planification, développement durable et action publique locale*, L'Harmattan, Paris, 2015, p. 21-31.

BOITEAU C., « Le point sur... énergie et développement durable », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p. 1077-1084.

BONENFANT T., BOY D., HABERT P., GARRAUD P., BRECHON P. et DENNI B. (dir.), *Le Vote éclaté : les élections régionales et cantonales des 22 et 29 mars 1992*, Chroniques électorales, Département d'études politiques du Figaro, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992.

BONNAFOUS-BOUCHER M., *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, Paris, 2006.

BOSBOEUF P., « Le défi de l'adaptation au changement climatique », *Intercommunalités*, mai 2015, p. 22.

BOUDON R. et BOURRICAUD F. (dir.), *Dictionnaire critique de sociologie*, Presses universitaires de France, 1982.

BOUNEAU C. et VILA J.-B., « Transition énergétique et réforme territoriale : les enjeux d'un dialogue complexe », *Energie-Environnement-Infrastructures*, n° 1, janvier 2016, dossier 2.

BOURILLON F. et FOURCAULT A. (dir.), *Agrandir Paris. 1860-1970*, Publications de la Sorbonne – Comité d'Histoire de la Ville de Paris, 2012.

BOURDIEU P., « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81/82, mars 1990, p. 86-96.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. et MULLER P. (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, Paris, 2015.

BOUTARIC F., « Emergence d'un enjeu politique à Paris : la pollution atmosphérique due à la circulation automobile », *Pollution Atmosphérique*, septembre 1997, p. 41-53.

BOUTARIC F., *Pollution atmosphérique et action publique*, Ed. Rue d'Ulm, Paris, 2014.

BOY D., « Écologistes, les frères ennemis », in BONENFANT T., BOY D., HABERT P., GARRAUD P., BRECHON P. et DENNI B. (dir.), *Le Vote éclaté : les élections régionales et cantonales des*

22 et 29 mars 1992, Chroniques électorales, Département d'études politiques du Figaro, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1992, p. 209-230.

BOY D., BRUGIDOU M., HALPERN C. et LASCOUMES P., *Le Grenelle de l'environnement acteurs, discours, effets*, Armand Colin, Recherches, Paris, 2012.

BOYER J.-C., CARROUE L., GRAS J., LE FUR A. et MONTAGNE-VILLETTE S., *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, coll. U, Paris, 2^{ème} éd., 2009.

BOYER J.-C., « Île-de-France », in BOYER J.-C., CARROUE L., GRAS J., LE FUR A. et MONTAGNE-VILLETTE S., *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, coll. U, Paris, 2^{ème} éd., 2009, p. 131-158.

BRISSON J.-F. (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009.

BRISSON J.-F., « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2014, p. 605.

BROVELLI G. et SANCY M. (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017.

BRÜCHER W., « Energie et centralisme en France, l'exemple de l'électricité nucléaire », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 34, n° 1, 1994, p. 45-60.

BRULLOT S. MAILLEFERT M. et JOUBERT J., « Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale », *Développement durable et territoire* [En ligne], vol. 5, n° 1, février 2014.

BRUZZONE S., LARRUE C., VAN RIJSWICK M., WIERING M. et CRABBÉ A., "Constructing collaborative communities of researchers in the environmental domain. A case study of

interdisciplinary research between legal scholars and policy analysts”, *Environmental Science & Policy*, 64, 2016, p. 1-8.

BRYNER G. C. and DUFFY R. J., *Integrating climate, energy, and air pollution policies*, MIT Press, Cambridge, 2012.

BULKELEY H. and BETSILL M. M., “Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research”, *Local Environment*, 12:5, 2007, p. 447-456.

BULKELEY H. and BETSILL M. M., “Revisiting the urban politics of climate change”, *Environmental politics*, 22/1, 2013, p. 136-154.

BURNS J. M., *Leadership*, Harper Trochbooks, New-York, 1978.

CAILLOSSE J., « Droit et politique : vieilles lunes et nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, 1994, p. 127-154.

CAILLOSSE J., « Questions sur l’identité juridique de la gouvernance », in PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., coll. Droit et société, Paris, 2007, p. 35-64.

CAILLOSSE J., « Grand Paris – Remarques sur les enjeux politico-juridiques d’un montage métropolitain », *Pouvoirs Locaux*, n° 104, I/2015, p. 117.

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS et INSTITUT D’AMENAGEMENT ET D’URBANISME D’ÎLE-DE-FRANCE, *Le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires. Nouvel outil, nouveaux enjeux pour les régions*, avril 2017.

CALAFAT G. et FOSSIER A., « Le droit en situation. Entretien avec Pierre Lascoumes », *Tracés*, 27/2014, p. 237-252.

CANEPA D., « L’État en Île-de-France », *Les Cahiers de l’IAU Île-de-France*, n° 160, octobre 2011, p. 53.

CANS C., « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », in FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 33.

CANTILLON G., « Le « tiers-financement ». Un nouvel instrument pour les politiques publiques de soutien aux travaux de rénovation énergétique », in MARCOU G., EILLER A.-C., POUPEAU F.-M. et STAROPOLI C. (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 201-217.

CARTELIER D., « Penser les politiques publiques du livre à l'heure de la territorialisation », *Communication & Langages*, 2014/4, n° 182, p. 113-126.

CASTELS F., « How Does Politics Matter?: Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes », *European Journal of Political Research* 9, 1981, p. 119-132.

CAUDE G. et al., *Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport n° 010178-01, novembre 2015.

CHABOT C., « Les effets du Grand Paris sur la planification stratégique des transports urbains » in FATOME E., JACQUOT H., JEGOUZO Y. et PRIET F., *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH, n° 29, 2015, p. 25-35.

CHAILLEUX S., « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, 2016/4, vol. 23, p. 519-548.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ÎLE-DE-FRANCE, *Rapport d'observations définitives : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. Exercices 2006 et suivants*, 28 juillet 2016.

CHANARD C., SEDE-MARCEAU M.-H. et ROBERT M., « Politique énergétique et facteur 4 : instruments et outils de régulation à disposition des collectivités », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 2, n°1, mars 2011.

CHARAUDEAU P., « Le charisme comme condition du leadership politique », *Revue française des sciences de l'information et de la communication* [En ligne], 7, 2015, mis en ligne le 30 septembre 2015, URL : <http://journals.openedition.org/rfsic/1597>

CHAUVEL J., *La question du Grand Paris (2001-2012)*, thèse en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2015.

CHAVRIER G., « Que avenir pour la région dans l'organisation territoriale française ? » *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2008, p. 1657.

CHAVRIER G., « Paris : ville et département ou ville-département ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2009, p. 1348.

CHAVRIER G., « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *Revue française d'administration publique*, 1, n° 141, 2012, p. 87-97.

CHEVALLIER J., « Les compétences régionales », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 7-26.

CHEVALLIER J., « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et politique*, Presses universitaires de France, 1993, p. 251-261.

CHEVALLIER J., « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004/3, n° 111, p. 473-482.

CHEVALLIER J., « L'argument sociologique dans l'étude du droit constitutionnel », in FENOUILLET D. (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Dalloz, 2015, p. 241-253.

CODACCIONI V., MAISETTI N. et POUPONNEAU F., « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés Contemporaines*, 2012/4, n° 88, p. 5-15.

COLLIER U., “Local Authorities and Climate Protection in the European Union: putting subsidiarity into practice ?”, *Local Environment*, 2:1, 1997, p. 39-57.

COLLIER U. and LÖFSTEDT R. E., “Think globally, act locally ? Local climate change and energy policies in Sweden and the UK”, *Global Environment Change*, vol.7, n° 1, 1997, p. 25-40.

COMMAILLE J., « Effectivité » in ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses universitaires de France / Lamy, Paris, 2003, p. 584

COMITE REGIONAL DE SUIVI ET D’EVALUATION DES IMPACTS DE LA PIETONISATION DES VOIES SUR BERGES RIVE DROITE A PARIS, *Premier rapport d’étape*, 10 octobre 2016.

COMMISSION CONSULTATIVE D’EVALUATION DES NORMES, *Bilan d’activité 2010*, juin 2011.

COMMISSION CONSULTATIVE D’EVALUATION DES NORMES, *Bilan d’activité 2012*, octobre 2013.

COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

CONSEIL NATIONAL DU DEBAT SUR LA TRANSITION ENERGETIQUE, *Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France*, juillet 2013.

CONSEIL REGIONAL D’ÎLE-DE-FRANCE, *Rapport de la commission scenarii pour la métropole Paris – Île-de-France demain*, 31 mars 2008.

COUR DES COMPTES, *La conduite par l’État de la décentralisation*, rapport public thématique, octobre 2009.

COUR DES COMPTES, *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l’air*, Enquête demandée par le Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques de l’Assemblée nationale, décembre 2015.

COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2017.

COUR DES COMPTES, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs compétences, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017.

CROUZATIER-DURAND F., « Chef de file » in KADA N., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C. et AUBELLE V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, p. 160-162.

CROZIER M. et THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16/1, 1975, p. 3-32.

CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989.

CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993.

DALLIER P., *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, Sénat, n° 262, 8 avril 2008.

DALOZ J.-P. et MONTANE M.-A., « Polysémie et évolution d'un concept : retour cavalier sur la littérature consacrée au leadership », in SMITH A. et SORBETS C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Respublica, 2003, p. 17-43.

DANTEC R. et CLAUSTRE R., *Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'État et les collectivités ?*, rapport du groupe de travail du conseil national sur la transition énergétique, juin 2013.

DANTEC R. et DELEBARRE M., *Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global*, rapport au Premier ministre, Ministère des affaires étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2013.

DARLY S., « La reterritorialisation de l'agriculture, effet collatéral des conflits d'usage. Le cas francilien », *Economie rurale*, 332, novembre-décembre 2012, p. 31-46.

DARSON A., *Transition énergétique et transition juridique : le développement des énergies de sources renouvelables en France*, thèse en droit public, Université de Bordeaux, 2015.

DE BRIANT V., *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'État et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2009.

DE BRIANT V., « Typologie des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales », in BRISSON J.-F. (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009, p. 265-279.

DE BRIANT V., « La coadministration dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2013/5, p. 27-40.

DE BRIANT V., « Collectivités territoriales et environnement – Chronique 2015 », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/3, vol. 41, p. 570-583.

DE BRIANT V., « Collectivités territoriales et environnement (2016) », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, vol. 42, p. 513-523.

DE CHARENTENAY J., LESEUR A. et BORDIER C., *Le schéma régional climat-air-énergie : un outil d'orientation pour la transition énergétique et climatique des régions françaises*, CDC Climat Recherche, Étude Climat, n° 36, septembre 2012.

DE LABAUDERE A., « L'administration concertée », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*, L.G.D.J., 1974, p. 407.

DELON-DESMOULIN C., DESMOULIN G. et MAGNIER L., « La structure des budgets régionaux : analyse fonctionnelle », in GRALE, *Droit et gestion des collectivités territoriales. L'enjeu de la dépense locale*, tome 31, 2011, p. 99-111.

DENOLLE A.-S., « Commentaire de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2016/01, vol.41, p. 99-104.

DIATTA P., *Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance mondiale ? Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux*, thèse en science politique, Université Paris 13, 2016.

DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C. et LERESCHE J.-Ph. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 2012.

DOUILLET A.-C. et FAURE A. (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

DOUSSAN I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, Bruxelles, 2016.

DUGUIT L., *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, Dalloz, réédition 2003.

DUIT A., FEINDT P. H. and MEADOWCROFT J, "Greening Leviathan: the rise of the environmental state?", *Environmental Politics*, 25:1, 2016, p. 1-23.

DUKE C., « Engagement régional des universités : éviter la confusion, malgré d'inéluctables contradictions », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2008/2, n° 20, p. 99-113.

DUPOIRIER E. (dir.), *Régions, la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

DUPRET B., *Droit et sciences sociales*, Armand Colin, Paris, 2006.

DUPUY C. and VAN INGELGOM V., « Social Policy, Legitimation and Diverging Regional Paths in Belgium », in KUMLIN S. and STADELMANN-STEFFEN I. (eds.), *How Welfare States Shape the Democratic Public. Policy Feedbacks, Participation, Voting and Attitudes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, p. 198-222.

DUPUY C. et VAN INGELGOM V., « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les *policy feedbacks* en Belgique », *Gouvernement et action publique*, 1, n° 1, 2015, p. 27-59.

DUPUY C. et VAN INGELGOM V., « Comment l'Union européenne fabrique (ou pas) sa propre légitimité. Les politiques européennes et leurs effets-retours sur les citoyens », *Politique Européenne*, 2016/4, n° 54, p. 152-187.

DURAN P., « Légitimité, droit et action publique », *L'Année Sociologique*, 2009/2, vol. 59, p. 303-344.

DURAN P., Conférence inaugurale du colloque international « La gouvernance multiniveaux au carrefour des disciplines », Université Paris-Est, 15 septembre 2016, non publiée.

DURAN P., « La simplification du droit de l'environnement est-elle soluble dans la démocratie ? », in DOUSSAN I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression ?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 23-49.

DURAN P. et THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n° 4, 1996, p. 580-623.

DURAN P. et LAZEGA E., « Action collective : pour une combinatoire des mécanismes de coordination », *L'Année Sociologique*, 2, n° 65, 2015, p. 291-304.

DYENS S., « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p. 291

ECKERBERG K. and JOAS M., "Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?", *Local Environment*, 9:5, 2004, p. 405-412.

EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, L.G.D.J., 1983.

EMELIANOFF C., « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4/2005, mis en ligne le 31 mai 2005.

EPSTEIN R., « La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2, vol. 65, p. 457-482.

EVARD A., *Contre vents et marées. Politiques des énergies renouvelables en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2013.

EVARD A. et WOKURI P., « Énergie » in KADA N., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C. et AUBELLE V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, 2017, p. 496-500.

FABERON J.-Y., « La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (première partie) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 22, n° 2, 1997, p. 133-155.

FARGETTE B., « Pollution atmosphérique en Île-de-France : un révélateur du fonctionnement des institutions ? », *Pollution atmosphérique* n°168, oct.-déc. 2000, p. 533-547.

FATOME E., JACQUOT H., JEGOUZO Y. et PRIET F. (dir.), *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, Les cahiers du GRIDAUH, n° 29, 2015.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., 2011.

FAURE B., « Penser le changement ou changer le pansement ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2014, p. 600.

FAURE B., « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p. 1898.

FERREIRA N., « La réforme territoriale... pour quelle décentralisation ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2014, p. 412

FERREIRA N., « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales* n°8, 24 février 2014, p. 2048.

FAVRE P., « Histoire de la science politique », in GRAWITZ M. et LECA J., *Traité de science politique*, volume 1, Presses universitaires de France, 1985, p. 3-45.

FAVRE P., *Naissances de la science politique en France (1870-1914)*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 1989.

FEMENIAS A. *et al.*, *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air - Énergie (SRCAE)*, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et Ministère de l'économie et des finances, rapport n° 008371-1 et n° 2012/24/CGEIET/CI, mars 2013.

FENTON P., GAZEAU J.-C. et CAFFET M., “Stakeholder participation in municipal energy and city planning – experiences from Sweden”, *Local Environment*, 21/3, 2016, p. 272-289.

FLOQUET C., « Le complexe francilien : une métropole régionale ingouvernable mais créative », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p. 36.

FLYNN B., “Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and EU”, *European Environment*, 2000, 10, p. 75-84.

FONBAUSTIER L., « Une tentative de refondation du droit. L'apport ambigu de la sociologie à la pensée de Léon Duguit », *Revue Française de Droit Administratif*, 2004, p. 1053.

FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006.

FOUCHIER V., « Le SDRIF, illustration d'une décentralisation inachevée ? », *Pouvoirs locaux*, n°73, II/2007, p. 41.

FOURCAULT A., BELLANGER E. et FLONNEAU M. (dir.), *Paris/Banlieues, conflits et solidarités*, Créaphis éditions, Grane, 2007.

FOURMON A., « Les enjeux de la compétence des collectivités territoriales en matière d'énergie et de chaleur », *Gazette du Palais*, 4 juillet 2009, n° 185, p. 10.

FOYER J. et MORENA E., « Une recherche collaborative pour analyser la conférence Paris Climat 2015 : le projet ClimaCOP », *Natures Sciences Sociétés* 23, n° 3, juillet 2015, p. 275-279.

FOYER J., « Dans les coulisses de la COP21 », *Laviedesidees.fr*, 2016.
<http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/cop21foyer23022016.pdf>

FOYER J., AYKUT S. C. and MORENA E., “Introduction : COP21 and the “climatisation” of global debates”, in AYKUT S. C., FOYER J. and MORENA E. (ed.), *Globalising the climat COP21 and the climatisation of global debates*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2017, p. 1-18.

FRANÇOIS-PONCET J., LARCHER G., HUCHON J., DU LUART R. et PERREIN L., Rapport de la mission d’information chargée d’étudier les problèmes de l’aménagement du territoire, Sénat, n° 343, 13 avril 1994.

FREEMAN R. E., *Strategic Management : A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984.

FREMONT A., « La région française comme espace d’action publique », *Quaderni*, n° 59, hiver 2005-2006, p. 53-64.

FREYMOND N., MEIER D. et MERRONE G., « Ce qui donne sens à l’interdisciplinarité », *A contrario*, 2003/1, vol. 1, p. 3-9.

FRIGOLI G., « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l’insertion », *Informations sociales*, 6, n° 162, 2010, p. 76-84.

FRINAULT T., « La réforme française de l’allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005/4, vol. 55, p. 607-632.

FRINAULT T., « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », *Métropolitiques*, 27 janvier 2014, <http://www.metropolitiques.eu/Avancees-et-verrouillages-la.html?lang=fr>

FRINAULT T., « Absence de tutelle et hiérarchisation : quelle relation entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs locaux*, 2017/I, n° 109, p. 60-65.

GARCIA P.-O. et SOUBEYRAN O., « L'adaptation au changement climatique. Vers un nouveau paradigme de la planification ? », in BERTRAND F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 151-174.

GARRAUD P., « Politique électro-nucléaire et mobilisation : la tentative de constitution d'un enjeu », *L'Année sociologique*, 29-3, 1979, p. 448-474.

Garraud P., « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 40, 1990, p. 17-41.

GAUDIN J.-P., « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne de sciences sociale*, 2001, XXXIX, n° 121, p. 7-14.

GAUDIN J.-P., « Une approche systémiste du rôle des régions », in BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, Paris, Grenoble, 2011, p. 279

GAXIE D., « Jeux croisés – droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989, p. 209-229.

GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997.

GENIEYS W. et HASSENTEUFEL P., « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012/2, n° 2, p. 89-115.

GERARDIN N., « La région, chef de file des politiques environnementales ? », in BIARD B. (dir.), *L'État face à ses transformations*, éd. Académia-L'Harmattan, coll. Science Politique, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 43-63.

GERARDIN N., « La planification, un instrument renouvelé face aux changements climatiques », in TORRE-SCHAUB M., COURNIL C., LAVOREL S. et MOLINER-DUBOST M. (dir.), *Quel(s) droit(s)*

pour les changements climatiques ?, éd. Mare et Martin, coll. ISPJS, vol. 47, Paris, 2018, p. 283-300.

GHORRA-GOBIN C., “Climate change and public policies at the local scale: The complexity of the task”, Fifth Urban Research Symposium *Cities and Climate Change: Responding to an Urban Agenda*, June 2009.

GIBBS D., JONAS A. and WHILE A., “Changing Governance Structures and the Environment: Economy-Environment Relations at the Local and Regional Scales”, *Journal of Environment Policy & Planning*, 4, 2002, p. 123-138.

GIBLIN B., *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris, 2005.

GILLI F., « Paris métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, n° 73, Automne 2010, p. 35.

GOFFMAN E., *La mise en scène de la vie quotidienne – La présentation de soi*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1973.

GORGE A.-S., *Le principe d'égalité entre collectivités territoriales*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle, 2011.

GOSSEMENT A. et JEGOUZO Y., « Le droit de l'environnement doit-il se réinventer? », *Opérations Immobilières. Le Moniteur*, janvier 2016, p. 6-7.

GOURGUES G. (coord.), *La planification départementale en matière de déchets (Plan2D). Fabrique et mise en œuvre d'une action publique*, Rapport final, ADEME, AgroParisTech, Pacte, Citeres, Mars 2015.

GOXE A., « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques », in PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., coll. Droit et société, Paris, 2007, p. 151-170.

GOZE E., « Les Plans Climat : Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales », thèse en droit public, Université Toulouse 1, 2017.

GREMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976.

GRIMAULT V., « Enquête sur la droite au pouvoir », *Alternatives Economiques*, 17 novembre 2016, <https://www.alternatives-economiques.fr/enquete-pouvoir/00012610>

GUEYMARD S., *Inégalités environnementales en région Île-de-France : répartition socio-spatiale des ressources, des handicaps et satisfaction environnementale des habitants*, thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est, 2009.

GUIBERT G., BAILLEUL E., BOROT D. et ROGER-MACHART J., *Les territoires au cœur de la transition énergétique. Pour un modèle français de la décentralisation énergétique*, La Fabrique Écologique, note n° 1, mai 2014.

GUSFIELD J. R., *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

HALL P. A., « Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

HALPERN C. et JACQUOT S., « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. et MULLER P. (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, Paris, 2015, p. 57-84.

HALPERN C. et POLLARD J., « Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment », *Gouvernement et action publique*, 2017/2, n° 2, p. 107-130.

HAMDAOUI S., « La régionalisation avancée au Maroc : entre la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, vol. 42, p. 425-442.

HASSENTEUFEL P., « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in BADIE B. et DELOYE D. (dir.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, Paris, 2007, p. 311-329.

HASSENTEUFEL P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1, n° 157, p. 50-58.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2^{ème} édition, 2016.

HILGARTNER S. and BOSK C. L., « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 94, n° 1, 1998, p. 53-78.

HOOGHE L. and MARKS G. N., "Types of multi-level governance", *European Integration Papers Online*, 2001, 5 (11), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

HOOGHE L. and MARKS G. N., "Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review*, 2003, 97 (2), p. 233-243.

HOOGHE L., MARKS G. N. and SCHAKEL A. H., *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge Taylor & Francis, Abingdon, 2010.

HOORENS D. (dir.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation, compétences et finances*, Dexia, 2008.

HUCHON J.-P., *L'action régionale pour la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies locales et renouvelables pour la réduction de l'effet de serre*, Conseil régional Île-de-France, juin 2001.

HUCHON J.-P., « La métropole, c'est la région ! », *Pouvoirs locaux*, n° 73, II/2007, p. 114.

HUITELEC R., « Grenelle de l'environnement et SRCAE, ou comment paver l'enfer de bonnes intentions », *Droit de l'environnement*, n° 181, août 2010, p. 253-256.

ICLEI, *Réponses des gouvernements locaux à Action 21. Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 régionaux*, 2002.

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE, ARENE ÎLE-DE-FRANCE et AIRPARIF, *Agissons pour la qualité de l'air : un accompagnement pour les collectivités locales franciliennes*, novembre 2017.

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE, *Fermeture des voies sur berge rive droite à Paris. Exploration des mesures d'accompagnement et de scénarios alternatifs*, mars 2017.

IZARD C., *Nouvelles compétences climat énergie des collectivités territoriales. Loi NOTRe, transition énergétique : quels impacts pour les territoires ?*, Réseau Action Climat France, mai 2016.

JAMAY F. et MOLINER-DUBOST M., « Le dispositif national de surveillance de la qualité de l'air », *Energie – Environnement - Infrastructures*, 7, 2017, comm. 43, p. 46-47.

JAN P., « La Région et la question du leadership territorial », in BRISSON J.-F. (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 351-362.

JANICOT L., « La fonction de collectivité chef de file », *Revue Française de Droit Administratif* 2014, p. 472.

JANIN P., « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, NS 2013, p. 43.

JEGOUZO Y., « Existe-t-il un territoire pertinent ? », in FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 121.

JEGOUZO Y., « L'évolution des instruments du droit de l'environnement ». *Pouvoirs* 127, n° 4, 2008, p. 23-33.

JEAMMAUD A., « Le concept d'effectivité du droit » in AUVERGNON P. (dir.), *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?*, Presses universitaires de Bordeaux, 2^{ème} éd., 2008, p.

JOBERT B. et MULLER P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, 1987.

JORDAN A. and LENSCHOW A., « Environmental Policy Integration : a State of the Art Review », *Environmental Policy and Governance*, 20, 2010, p. 147-158.

KADA N., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C. et AUBELLE V. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017.

KALAORA B. et VLASSOPOULOU C., *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*, Champ Vallon, coll. L'environnement a une histoire, Seyssel, 2013.

KERGOMARD C., « Transition énergétique et adaptation au changement climatique : quels bénéfices pour la qualité de l'air ? », *Pollution Atmosphérique*, n° 223, juillet-décembre 2014, introduction.

KINGDON J. W., *Agendas, alternatives, and public policies*, Longman, Boston, 2nd ed., 2011.

KOUBI G., « L'acte administratif unilatéral conjoint ». *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, 1985/1, p. 297-342.

KOUBI G., « L'exercice conjoint du pouvoir de police en matière de circulation routière - Réflexions à propos de l'article 3 du décret du 14 mars 1986 », *Revue française de droit administratif*, 1986, 915.

LABORIER P., « Légitimité », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 335-343.

LABROT V., « De la complexité de la notion de modernisation du droit de l'environnement... Quelques réflexions juridiques perplexes », in DOUSSAN I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression ?*, Bruylant, 2016, p. 51-63.

LACROIX V. et ZACCAÏ E., « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancé, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2, n° 134, p. 205-232.

LAFFERTY W. M., *Sustainable Communities in Europe*, Earthscan Publications Ltd., London, 2001.

LAFORE R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, p. 17-34.

LAFORE R., « Où en est-on du « département-providence » ? », *Informations sociales*, 2013/5, n° 179, p. 12-27.

LAGROYE J., « La légitimation », in LECA J. et GRAWITZ M. (dir.), *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, tome 1, 1985, p. 395-467.

LAGROYE J., « Le leadership en question. Configurations et formes de domination », in SMITH A. et SORBETS C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 47-69.

LAMELOISE P., « Changement climatique et pollution de l'air : des problématiques qui s'additionnent ! » *Pollution Atmosphérique*, n° 196, octobre 2007, p. 309.

LANDELLE P., *Le développement des sources d'énergie renouvelables et l'aménagement durable du territoire*, thèse en droit public, Université de Limoges, 2008.

LANE J.-E., "State or Market? Politics Does Matter", *International Political Science Review*, vol.7, 1, 1986, p. 91-104.

LANIER L., « Économies d'énergie et utilisation des énergies nouvelles », Préfecture de la région Île-de-France, mémoire n°79-93, décembre 1979.

LARCHER G., *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale*, Sénat, 19 octobre 1994, n° 35.

LARRUE C., « Le climat : un nouvel objet de politiques territoriales ? », in Bertrand F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2013, p. 261-264.

LASCOUMES P., « Effectivité », in ARNAUD A.-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., Paris, 1993, p. 217.

LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, éd. La Découverte, coll. Textes à l'appui/série Écologie et société, Paris, 1994.

LASCOUMES P. et LE BOURHIS J.-P., « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, n° 32, 1996, p. 51-73.

LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2005.

LASCOUMES P., « Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) », *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, 2007, p. 73-89.

LASCOUMES P., *Action publique et environnement*, Presses universitaires de France, Que sais-je ?, 2012.

LE BRETON J.-P., « Loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets de collectivités territoriales d'Île-de-France. Le droit de l'urbanisme à l'épreuve des circonstances », *Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme*, 2012/2, p. 91.

LECA J. et GRAWITZ M. (dir.), *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, tome 1, 1985.

LEFEVRE C., *Le système de gouvernance de l'Île-de-France : entre décentralisation et globalisation*, Caisse des dépôts et consignations, 2009.

LEFEVRE C., « Paris et les métropoles occidentales : des vertus démythifiantes de la comparaison », *Extramuros*, Hors-série *Vers Paris Métropole*, 2010, p. 65.

LE GALES P. et LEQUESNE C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.

LE GALES P., « Gouvernance », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, collection « Références », Paris, 2014, p. 299-308.

LE LIDEC P., « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopolarité en France », in BEZES P. et SINE A. (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 149-192.

LEMOINE A., « Le territoire comme système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006/2, tome 35, p. 115-132.

LEROY Y., « La notion d'effectivité du droit », *Droit & Société*, 2011/3, n° 79, p. 715-732.

LOCHAK D., « Présentation », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Presses universitaires de France, 1989, p. 5-9.

LORMETEAU B., « La validation par le Conseil constitutionnel de la méthode de transition comme principe directeur de l'action publique dans le domaine de l'énergie », *Constitutions*, 2015, p. 607.

MABIN D., « Quels enjeux pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 2014, 232.

MADIOT Y., « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales », *Revue française de droit administratif*, n° 5, 1996, p. 964-972.

MALTAIS D., LECLERC M. et RINFRET N., « Le « leadership administratif » comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », *Revue française d'administration publique*, 2007/3, n° 123, p. 423-441.

MAOUACHI M., *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002.

MARCOU G., « Les paradoxes de la région », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2008, p. 1634.

MARCOU G., « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 5-17.

MARCOU G., « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 183-205.

MARCOU G., « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p. 887-906.

MARCOU G., EILLER A.-C., POUPEAU F.-M. et STAROPOLI C. (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, Paris, 2016.

MARCOU G., « État et collectivités territoriales dans la loi sur la transition énergétique. Adaptation ou mutation du système énergétique français ? », in MARCOU G., EILLER A.-C.,

POUPEAU F.-M. et STAROPOLI C. (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 17-71.

MAZEAUD A., « Quel est le bon débit de l'eau ? Les régulations territoriales sur les usages de l'eau à l'épreuve de la DCE », *Pôle Sud*, 2011/2, n° 35, p. 59-75.

MAZEAUD A., « La construction emblématique de l'alternance. Les recompositions de l'action agricole et environnementale de la région Poitou-Charente (2004-2010) », in ALDRIN P., BARGEL L., BUE N. et PINA C. (dir.), *Politiques de l'alternance. Sociologie des changements (de) politiques*, éd. du Croquant, Vulaines-sur-Seine, 2016, p. 359-380.

MELOT R., « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique » *L'Année sociologique* 59, n° 1, 2009, p. 177-199.

MERCIER S., « La théorie des parties prenantes : une synthèse de la littérature » in BONNAFOUS-BOUCHER M., *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, Paris, 2006, p. 157-172.

MESTRE J.-M., « 50 ans de planification régionale », *Urbanisme Hors-Série* n° 49, Automne 2014, p. 37.

MICHALLET I., « De l'action locale au droit global: l'engagement climatique des villes », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/HS03, vol. 42, p. 105-117.

MILET M., « Cadres de perception et lutte d'imputation dans la gestion de crise : l'exemple de la canicule d'août 2003 », *Revue française de science politique*, 2005/4, n° 55, p. 573-605.

MIRABEL F. et REYMOND M., *Économie des transports urbains*, La Découverte, Paris, 2013.

MITCHELL R. K., AGLE B. R. and WOOD D. J., "Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts", *The Academy of Management Review*, vol. 22, n°4, October 1997, p. 853-886.

MOE E., « Does politics matter ? Explaining swings in wind power installations », *AIMS Energy* 5/3, 2017, p. 341-373.

MOLINER-DUBOST M., « Loi NOTRe - La “nouvelle” planification environnementale (déchets et SRADDET) », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2015, 562.

MONDIELLI É., « L’effectivité du droit de l’environnement : quelles significations ? », in BROVELLI G. et SANCY M. (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l’Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L’univers des normes, 2017, p. 241-243.

MULLER P., « Secteur », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} éd., 2014, p. 591-599.

MUSSELIN C., « Sociologie de l’action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique* 2005/1, vol. 55, p. 51-71.

NADAÏ A., DEBOURDEAU A., LABUSSIÈRE O. REGNIER Y., COINTE B. et DOBIGNY L., « Les territoires face à la transition énergétique, les politiques face à la transition par les territoires ? », in LAVILLE B., THIEBAULT S. et EUZEN A. (dir.), *Quelles solutions face au changement climatique ?*, CNRS Editions, 2015.

NAY O., « L’institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 38, 1997, p. 18-46.

NAY O., *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l’espace régional*, L’Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997.

NEGRIER E. et JOUVE B., *Que gouvernent les régions d’Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, L’Harmattan, Paris, 1998.

NEGRIER E., « Territoire, Leadership et Société. Georges Frêche et Montpellier », *Sciences de la société*, n° 53, 2001, p. 63-87.

NEVEU E., « L’approche constructiviste des problèmes publics. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, n° 22, 1999, p. 41-58.

- NEVEU E., *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 2015.
- NEWIG J. and FRITSCH O., “Environmental Governance: Participatory, Multi-level – and Effective?”, *Environmental Policy and Governance*, 19, 2009, p. 197-214.
- NEWTON K. and SHARPE L. J., *Does politics matter ? The determinants of public policy*, Oxford University Press, 1984.
- NOGUELLOU R., « Le SDRIF », *Droit administratif* n° 8, août 2011, alerte 54.
- OBSERVATOIRE REGIONAL DE SANTE D’ÎLE-DE-FRANCE, *Erpurs : 20 ans de surveillance et d’évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé. Bilan et perspectives*, décembre 2014.
- OFFNER J.-M., « Les territoires de l’action publique locale. Fausses pertinences et jeux d’écarts », *Revue française de science politique*, 2006/1, vol. 56, p. 27-47.
- OLLIVIER-TRIGALO M., « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d’Économie Régionale & Urbaine*, 2009/3, p. 471-490.
- OTTO-ZIMMERMAN K., “From Rio to Rio+20: the changing role of local governments in the context of current global governance”, *Local Environment*, vol. 17, n° 5, May 2012, p. 511-516.
- PASQUIER R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, 2004.
- PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J., coll. Droit et société, Paris, 2007.
- PASQUIER R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

PASQUIER R., « Quand le local rencontre le global, contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1, n° 141, p. 167-182.

PASQUIER R., « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs locaux* n°96, I/2013, p. 34.

PASQUIER R., « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée* 2016/3, vol. 23, p. 327-353.

PELLETIER F., « Les politiques de l'environnement du conseil régional de Picardie », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 71-108.

PERRIN A. et DEFFAIRI M., « Le juge administratif, garant de la qualité de l'air », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2018, p. 167.

PERSICO S., « Un clivage, des enjeux : une étude comparée de la réaction des grands partis de gouvernement face à l'écologie », thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2014.

PERSICO S., « En parler ou pas ? La place des enjeux environnementaux dans les programmes des grands partis de gouvernement », *Revue française de science politique* 65, n° 3, 2015, p. 405-428.

PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 94, n° 02, juin 2000, p. 251-267.

PINSON G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, coll. Académique, 2009.

PONROUCH A., *Processus de mise en œuvre du développement durable par les collectivités. Suivi et adaptation du SD 21000*, thèse en sciences de la terre et de l'environnement, École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, 2008.

PONTIER J.-M., « Les nouvelles compétences de la région », *Actualité juridique Droit Administratif*, 2004, p. 1969.

PONTIER J.-M., « Les collectivités territoriales et la transition énergétique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 23, 8 juin 2015, 2162.

POUPEAU F.-M., « Les Schémas régionaux climat air énergie : la démarche vue par les conseils régionaux », in GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe), *Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, 2013, p. 183-193.

POUPEAU F.-M., « Simples territoires ou actrices de la transition énergétique ? Les villes françaises dans la gouvernance multi-niveaux de l'énergie », *Les Cahiers du Développement Urbain Durable*, 2013, p. 73-90.

POUPEAU F.-M., « Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Politiques et management public* 30, n° 4, 2013, p. 443-472.

POUPEAU F.-M., "Central-Local Relations in French Energy Policy Making: Towards a new Pattern of Territorial Governance", *Environmental Policy and Governance*, 24, 2014, p. 155-168.

POUPEAU F.-M., « Une approche pluridisciplinaire pour mieux cerner les liens complexes entre gouvernance et innovations dans le système énergétique », in MARCOU G., EILLER A.-C., POUPEAU F.-M. et STAROPOLI C. (dir.), *Gouvernance et innovations dans le système énergétique*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 283-287.

PRIEUR M., « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 1984, p. 107-113.

PRIEUR M., « Les nouveaux droits », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2005, p. 1157

PRIEUR M., « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 199.

RANGEON F., « Présentation », in CURAPP, *Les politiques régionales*, Presses universitaires de France, 1993, p. 5-6.

RAYNAUD P., « Le droit et la science politique », *Jus Politicum*, n° 2, en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Le-droit-et-la-science-politique-77.html>

REBELLE B., *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, Association des Régions de France, décembre 2007.

REY-VALETTE H., CHIA E., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C.-T., MAUREL P. JARRIGE F., BARBE E., et GUIHENEUF P.-Y., « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, Économie, Société*, 2014/1, vol. 16, p. 65-89.

RHODES R. A. W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, September 1996, XLIV, p. 652-667.

RICHARD E., « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-Série 20, décembre 2014.

RICHARD E., *L'adaptation aux changements climatiques. Les réponses de l'action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 2016.

RICHARD M., *Quelle gouvernance territoriale pour la transition énergétique ?*, Réseau Action Climat-France, janvier 2013.

RICHARDSON J. J. (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London, 1982.

RICHARDSON J. J., « Style (*policy style*) », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 4^{ème} édition, 2014, p. 608-616.

RICHERT P., *Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 2007.

RICHERT P., Rapport du chantier n°33 du Grenelle *Air et atmosphère*, 13 mars 2008.

RIO N., « Gouverner les institutions par le futur : Usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015) », thèse de science politique, Université Lyon 2 et Institut d'études politiques de Lyon, 2015.

ROBERT J., *Contribuer à une meilleure gouvernance en Île-de-France – De l'efficacité en démocratie*, Conseil économique et social de la région Île-de-France, Section de la prospective et de la planification, 31 mai 2001.

ROCHER L., « Action locale et planification climatique – Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 50, 12 décembre 2011, 2389.

ROCHETTE C., ZUMBO-LEBRUMENT C. et FENIES P., « Identification des enjeux pour les parties prenantes et les acteurs engagés dans la construction d'une marque région : le cas de la marque Auvergne Nouveau Monde », *Gestion et Management Public*, 2016/1, vol. 4, n° 3, p. 91-108.

ROMI R., « La région et l'administration de l'environnement : des potentialités à développer », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1990, p. 457.

ROMI R., « Quel territoire pertinent pour la gouvernance en matière de pollution atmosphérique ? », in FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 127.

ROMI R., « Introduction », in BROVELLI G. et SANCY M. (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 105-106.

ROUMEGAS J.-L. et SADDIER M., *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, Assemblée Nationale, mai 2016.

ROUSSEL I. et CHARLES L., « L'impossible territorialisation de la qualité de l'air », in SCARWELL H.-J., KERGOMARD C. et LAGNIER R. (dir.), *Environnement et gouvernance des territoires*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2008, p. 109-164.

ROUSSEL I. et ROUSSEL F.-X., « Climat, qualité de l'air et outils de planification », *Pollution Atmosphérique*, n° 216, octobre 2012, p. 383-394.

ROYLES E. and MCEWEN N., “Empowered for action? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales”, *Environmental Politics*, 24:6, 2015, p.1034-1054.

RUMPALA Y., « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », *Réseaux* 2004/4, n° 16, p. 177-212.

RUMPALA Y., « Formes alternatives de production énergétique et reconfigurations politiques. La sociologie des énergies alternatives comme étude des potentialités de réorganisation du collectif », in ZELEM M.-C. et BESLAY C. (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, Paris, 2015, p. 41-52.

SABLIERE P., « La transition énergétique dans les territoires », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 42, 24 octobre 2016, 2275.

SAINTENY G., *Le climat qui cache la forêt : comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement*, Rue de l'échiquier, Paris, 2015.

SANCY M. , « Une introduction au principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques : du droit international au droit européen », in BROVELLI G. et SANCY M. (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 19-24.

SAUJOT M., PEIFFER-SMAJDA O. et RENARD V., *Ville et énergie : quels enjeux communs ?*, Working Paper n°09/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), juin 2014.

SAUJOT M., RUNDIGER A. et GUERRY A., *Gouvernance locale de l'énergie – Clarification des enjeux et illustration par la planification territoriale*, Working Paper n° 08/14, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), octobre 2014.

SCARWELL H.-J., « Regards croisés sur les territoires de l'environnement : l'exemple de l'eau et de l'air », in FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 133.

SCARWELL H.-J., KERGOMARD C. et LAGNIER R. (dir.), *Environnement et gouvernance des territoires : enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2007.

SCHARPF F. W., *Governing in Europe. Effective and Democratic ?*, Oxford University Press, 1999.

SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE, *La fracture territoriale. Analyse croisée des inégalités en Île-de-France*, février 2016.

SINE A., *L'ordre budgétaire : l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, collection Études politiques, Paris, 2006.

SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE LA PERIPHERIE DE PARIS POUR LES ENERGIES ET LES RESEAUX DE COMMUNICATIONS (SIPPEREC), *Agir pour la transition énergétique et numérique en Île-de-France. Rapport d'activité 2016.*

SMITH A. et SORBETS C. (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, Respublica, 2003.

SUBRA P., « Île-de-France », in GIBLIN B., *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris, 2005, p. 126-213.

THEYS J., « La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement », *Développement durable et territoires* [En ligne], dossier 2, 2002.

THEVENOT J., *La région et l'environnement*, thèse en droit public, Université de Limoges, 1992.

THOENIG J.-C. et DURAN P., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 4, 1996, p. 580-623.

TRAORE S., *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU du 13 décembre 2000*, L'Harmattan, collection Administration et aménagement du territoire, Paris, 2001.

VALADE B., « Variations sur l'urbanisme d'État en région parisienne (1919-1969) », *L'Année sociologique*, 2008/1, vol. 58, p. 121-142.

VAN CORNEWAL P. et SUBRA P., « Écotaxe : retour sur l'échec d'une réforme environnementale », *Hérodote*, 2017/2, n° 165, p. 113-130.

VANIER M. et FOUCHIER V., « S'adapter ou s'attaquer à la complexité ? », *Les Cahiers de l'IAU Ile-de-France*, n° 160, octobre 2011, p. 46.

VAN LANG A., GONDOUIN G. et INSERGEUT-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 2008.

VAN LANG A., « Le rôle du droit souple dans la simplification du droit de l'environnement », in DOUSSAN I. (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression?*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 82-95.

VAN LANG A., « Le principe d'intégration en droit français », », in BROVELLI G. et SANCY M. (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union Européenne : Actualités et défis*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2017, p. 25-32.

VAN WART M., *Dynamics of Leadership. Theory and Practice*, M.E. Sharpe, New-York, 2005.

VERPEAUX M., « Acte III, scène finale ? », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, 20 octobre 2014, 2287.

VERPEAUX M., « La loi NOTRe dans son contexte », *Revue Française de Droit Administratif* 2016, p. 671.

VIALLET-THEVENIN S., « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 2015/3, vol. 56, p. 469-499.

VILLALBA B., « La professionnalisation de la ville durable : contributions à la standardisation du développement durable », in BEAL V., GAUTHIER M. et PINSON G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 37-57.

VILLENEUVE P., « Les schémas régionaux de planification environnementale », *Droit Administratif*, décembre 2014, part. 11.

VILLENEUVE P., « De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe », *Energie-Environnement-Infrastructures*, n° 7, Juillet 2015, alerte 144.

VILLENEUVE P., « Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ? », *La Semaine Juridique - Administrations et Collectivités territoriales*, n° 42, 24 octobre 2016, 2277.

VILLENEUVE P., « La planification territoriale de la transition énergétique », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, 2016, 29.

WIEL M., *Le Grand Paris. Premier conflit né de la décentralisation*, L'Harmattan, Questions contemporaines, Paris, 2010.

WILDAVSKY A., *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1964.

WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8/3, 1966, p. 249-275.

YALCIN M. and LEFÈVRE B., “Local Climate Action Plans in France: Emergence, Limitations and Conditions for Success”, *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 104-115.

ZEEMERING E., “Recognising interdependence and defining multi-level governance in city sustainability plans”, *Local Environment*, 17:4, 2012, p. 409-424.

ZEEMERING E., “What are the challenges of multilevel governance for urban sustainability? Evidence from Ottawa and Canada's national capital region”, *Canadian Public Administration*, vol. 59, issue 2, June 2016, p. 204-223.

ZELEM M.-C. et BESLAY C. (dir.), *Sociologie de l'énergie*, CNRS Editions, Paris, 2015.

ZITTOUN P., *Les politiques publiques aux prises avec ses propriétaires*, document en ligne accessible sur : www.atelierpolitique.fr/wp-content/uploads/2016/05/Action-Publique-aux-prisesv04.pdf

ZITTOUN P., « Entre définition et propagation des énoncés de solution : L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3, 2013, p. 625-646.

Annexes

Annexe 1 : liste des entretiens

Numéro	Institution	Poste/fonction de l'interviewé(e)	Date de l'entretien
01-2015	France Nature Environnement Île-de-France	Chargé de mission Métropole du Grand Paris	10/06/2015
01-2016	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE)	Chef du service Energie, Climat, Véhicules	19/02/2016
02-2016	Réseau Action Climat-France (RAC-France)	Responsable des politiques climat - territoires	15/03/2016
03-2016	Association des communautés de France (AdCF)	Chargé de mission Politiques urbaines et climat énergie	21/03/2016
05-2016	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication (SIPPEREC)	Responsable du pôle Énergies renouvelables/Maîtrise de l'énergie	31/03/2016
06-2016	Mairie de Paris	Responsable du pôle Énergie	06/04/2016
07-2016	Syndicat Paris Métropole	Chargé de mission	11/05/2016
08-2016	Agence Parisienne du Climat (APC)	Présidente	25/05/2016
09-2016	Établissement public territorial Plaine Commune	Chargé de mission Énergie climat	27/05/2016

10-2016	Anciennement : Conseil régional d'Île-de-France et l'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France (ARENE IDF)	Ex vice-président en charge de l'environnement (conseil régional d'Île-de-France) et ex président (ARENE IDF)	10/10/2016
11-2016	Airparif Anciennement : Conseil régional d'IDF et Conseil national de l'air (CNA)	Président (Airparif) Ex président (CNA) et ex élu au conseil régional d'Île-de-France	11/10/2016
12-2016	Conseil régional d'Île-de-France	Chef de projet plan climat	20/10/2016
13-2016	Mairie d'Aubervilliers	Chargé de mission Agenda 21	26/10/2016
01-2017	Conseil régional d'Île-de-France	Chef de projet SRCAE	16/02/2017
02-2017	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU IDF)	Chargé d'études climat air énergie	21/04/2017
03-2017	Société d'Économie Mixte (SEM) Énergies POSIT'IF	Directeur général	17/05/2017
04-2017	France Nature Environnement Île-de-France	Chargé de mission Énergies	01/06/2017
05-2017	AMORCE	Chargé de mission Planification énergétique territoriale	09/06/2017

Annexe 2 : Liste des événements organisés par des institutions publiques et assimilés (hors universités et organismes de recherche) auxquels nous avons assisté.

Evènement	Organisateurs	Date
Rencontres régionales pour le climat « Gaz à effet de serre : bien évaluer pour mieux agir »	ARENE IDF et conseil régional d'Île-de-France	11/03/2015
Journée scientifique Observation sur le développement durable de la ville	ADEME	17/03/2015
Conférence internationale Énergie Climat « Affirmer le rôle des territoires face aux enjeux climatiques et énergétiques »	ARENE IDF	13/04/2015
Conférence « La COP 21 : les enjeux locaux »	Conseil régional d'Île-de-France	14/04/2015
Forum Agenda 21 d'Île-de-France	Conseil régional d'Île-de-France	02/06/2015
Rencontre régionale « Développement durable en Île-de-France. Des collectivités engagées et innovantes »	Réseau Teddif	02/06/2015
Colloque « Les transitions énergétiques et territoriales »	Fédération nationale des collectivités concédantes et de régies (FNCCR)	17 et 18 juin 2015
Forum « Métropole du monde : la course à l'air pur ? »	Les Respirations	23/11/2015

Conférence « Initiatives locales et lutte contre le changement climatique »	ARENE IDF	02/12/2015
Conférence Coopenergy	Fédération européenne des agences et des régions pour l'environnement (FEDARENE)	03/12/2015
Conférences sur le stand de la Région Île-de-France à l'occasion de la COP 21	Conseil régional d'Île-de-France	Décembre 2015
Conférence régionale sur l'air ¹⁰⁸⁰	Conseil régional d'Île-de-France	11/04/2016
Conférence internationale pour la qualité de l'air « Cities for Air »	Métropole du Grand Paris et Mairie de Paris	27/06/2016
Premier Sommet mondial des acteurs du climat « Climate Chance »	Mairie de Nantes	26, 27 et 28 septembre 2016
Rencontre régionale « Développement durable, transition énergétique en Île-de-France »	Réseau Teddif	30/09/2016
Conférence « Les nouveaux plans climats. Quels apports pour les territoires ? »	ARENE IDF	15/11/2016
Conférence « L'après COP 22, et pour les collectivités franciliennes ? »	ARENE IDF	07/03/2017

¹⁰⁸⁰ Il s'agissait du début des travaux qui allaient aboutir à l'adoption par le conseil régional d'Île-de-France du plan « Changeons d'air en Île-de-France » en 2016, dont il est question dans le chapitre 6 de la présente thèse.

Assises régionales de l'énergie et du climat ¹⁰⁸¹	Conseil régional d'Île-de-France	27/11/2017
--	----------------------------------	------------

¹⁰⁸¹ Il s'agissait ici du lancement des travaux qui devraient aboutir courant 2018 à l'adoption par le conseil régional d'Île-de-France d'une nouvelle stratégie régionale climat-énergie.

Liste des sigles utilisés

AAE : Agence européenne de l'environnement

AASQA : Association agréé pour la surveillance de la qualité de l'air

AdCF : Assemblée des communautés de France

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ALEC : Agence locale de l'énergie et du climat

ALUR (loi) : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

APC : Agence parisienne du climat

ARENE IDF : Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies d'Île-de-France

ARF : Association des régions de France

ARS : Agence régionale de santé

ASPA : Association pour l'étude et la surveillance de la pollution atmosphérique en Alsace

ATEnEE (contrat) : Action territoriale pour l'environnement et l'efficacité énergétique

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

CAA : Cour administrative d'appel

CE : Conseil d'État

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNA : Conseil national de l'air

COMOP : Comité opérationnel

COP : Conférence des parties

COT : Contrat d'objectif territorial

CPER : Contrat de plan État-Région

CTAP : Conférence territoriale de l'action publique

CTEC : Convention territoriale d'exercice concerté des compétences

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DGEC : Direction générale de l'énergie et du climat

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIEA : Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement

DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial

EPT : Établissement public territorial

ERPURS (étude) : Évaluation des risques de la pollution urbaine sur la santé

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEDARENE : Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement

FEDER : Fonds européen de développement économique et régional

FNE : France Nature Environnement

FNE IDF : France Nature Environnement Île-de-France

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

IAU IDF : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

ICLEI : *International Council for local Environment Initiatives*

JO : Journal Officiel

LAURE (loi) : loi n° 93-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

MAPTAM (loi) : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MIES : Mission interministérielle de l'effet de serre

NOTRe (loi) : loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République

Nrg4SD : *Network of Regional Governments for Sustainable Development*

ONU : Organisation des Nations unies

ORDIF : Observatoire régional des déchets d'Île-de-France

ORS : Observatoire régional de santé

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PCET : Plan climat énergie territorial

PDU : Plan de déplacements urbains

PDUIF : Plan de déplacements urbains d'Île-de-France

PIB : produit intérieur brut

POPE (loi) : loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique

PPA : Plan de protection de l'atmosphère

PREDMA : Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés

PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets

PRQA : Plan régional de la qualité de l'air

ROSE : Réseau d'observation statistique de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre en Île-de-France

SDESM : Syndicat départemental d'énergie de Seine-et-Marne

SDRIF : Schéma directeur de la région d'Île-de-France

SEM : Société d'économie mixte

SEY78 : Syndicat d'énergie des Yvelines

SIGEIF : Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France

SIPPEREC : Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication

SMDEGTVO : Syndicat mixte intercommunal d'électricité, du gaz et des réseaux de télécommunications du Val-d'Oise

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRE : Schéma régional éolien

STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France (devenu « Île-de-France Mobilités »)

SYCTOM : Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères

TA : Tribunal administratif

TECV (loi) : loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

TEPCV : Territoires à énergie positive pour la croissance verte

UE : Union européenne

UIOM : unité d'incinération des ordures ménagères

ZAPA : zone d'actions prioritaires pour l'air

Table des illustrations

Figure 1: Typologie des acteurs selon Ronald K. Mitchell et al.	156
Figure 2: Typologie des acteurs selon Sabrina Brulot et al.	158
Figure 3: Proposition de cartographie des acteurs régionaux franciliens dans le domaine climat-air-énergie	164
Figure 4: État de la pollution de l'air en Île-de-France en 2016	177
Figure 5 : Reproduction du sommaire du SRCAE d'Île-de-France	240
Figure 6: Objectifs et orientations énergétiques du SRCAE d'Île-de-France.....	243
Figure 7: Objectifs énergétiques quantifiés du SRCAE d'Île-de-France.....	244
Figure 8: Articulation du SRCAE avec les autres documents de planification.....	252
Figure 9: Articulation du SRCAE avec les PCET, SCOT et PLU	253
Figure 10: Panorama des documents de planification sur les questions climat-air-énergie...	254
Figure 11: Illustration des polluants de l'air et du climat et de leurs sources.....	279

Table des matières

Remerciements	7
Sommaire	9
INTRODUCTION GENERALE	11
Délimitation des contours du sujet	15
Une problématique générale : la Région comme acteur central des politiques environnementales ?	21
Région et environnement : état des connaissances sur une thématique récente	22
Décentralisation, action publique territoriale, gouvernance multi-niveaux et <i>leadership</i> régional : des cadres d'analyse pour comprendre les Régions d'aujourd'hui	31
Droit et science politique : retour sur les rapports entre ces disciplines	37
Intérêts et obstacles à une approche bi-disciplinaire en droit et science politique	42
Méthodologie	48
Organisation de la thèse	54
PARTIE I : L'ÉMERGENCE D'UNE CENTRALITÉ RÉGIONALE EN MATIÈRE DE CLIMAT, D'AIR ET D'ÉNERGIE	59
<i>Chapitre 1 : La lente émergence de la Région comme « échelon pertinent » face aux enjeux du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie</i>	63
Section 1 : L'environnement, grand absent des Actes I et II de la décentralisation.....	65
1) L'impossible décentralisation de l'environnement ? La place historiquement centrale de l'État dans les politiques « climat, air, énergie ».....	66
2) Des compétences régionales à forts enjeux environnementaux : aménagement du territoire et transports	74
Section 2 : Des collectivités territoriales face aux enjeux environnementaux : de l'international au local	77
1) Aux sources de la reconnaissance du rôle des autorités locales en matière d'environnement : cadre international, national et mobilisation de réseaux transnationaux.....	78
2) La récente consécration législative des Régions sur les thématiques « climat, air, énergie »	95
A) Une étape fondatrice dans l'extension du rôle des collectivités territoriales en matière d'environnement : les lois Grenelle (2009-2010).....	95
B) Approfondissement et reconnaissance des Régions et EPCI comme « échelon pertinent » : les lois MAPTAM, NOTRe et TECV (2014-2015)	100

Chapitre 2 : Le contexte multi-acteurs complexe et spécifique des politiques du climat, de l'air et de l'énergie en Île-de-France 109

Section 1 : Le système d'acteurs francilien face aux enjeux du climat, de l'air et de l'énergie.. 111

- 1) Diversité et multiplicité des acteurs franciliens sur les questions de climat, d'air et d'énergie..... 113
 - A) L'État en région : entre police et planification 115
 - B) La délégation régionale de l'ADEME : l'incitation par les subventions 122
 - C) Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale : diversité des compétences et des moyens..... 123
 - a) La Région Île-de-France..... 124
 - b) Les départements : une présence sans grandes compétences 128
 - c) Les EPCI : le deuxième échelon pertinent sur les questions climat, air et énergie . 129
 - d) Les communes 132
 - D) La galaxie des organismes associés et assimilés 137
 - E) Les syndicats d'énergie : des acteurs historiques en voie de diversification..... 149
 - F) Les associations de protection de l'environnement..... 151
 - G) Les réseaux d'acteurs, lieux de circulation des connaissances..... 153
- 2) « Acteur pivot », « acteur relais », etc. : essais de catégorisation des principaux acteurs franciliens sur les questions climat, air, énergie 155

Section 2 : L'Île-de-France : une région de droit commun aux caractéristiques peu communes 165

- 1) Les spécificités politico-administratives franciliennes : entre persistance de l'État et pouvoirs spécifiques de la Région..... 167
- 2) Les spécificités franciliennes touchant à son environnement : des marges de manœuvres limitées sur les questions de climat, d'air et d'énergie ? 173

Conclusion de la première partie 185

PARTIE II : INTÉGRATION DES POLITIQUES CLIMAT-AIR-ÉNERGIE ET AFFIRMATION DE LA RÉGION COMME ACTEUR DES POLITIQUES

ENVIRONNEMENTALES 189

Chapitre 3 : La construction d'une planification régionale intégrée climat-air-énergie 195

Section 1 : Air et climat : des planifications cloisonnées sans lien entre elles à leur début 196

- 1) Un document de planification précurseur : le plan régional pour la qualité de l'air 197
 - A) Le PRQA, document consacré au problème de qualité de l'air..... 197
 - B) Le PRQA d'Île-de-France 204
- 2) Un document de planification volontaire : le Plan régional pour le climat d'Île-de-France 209

Section 2 : L'approche intégrée concrétisée : le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie	213
1) La construction du triptyque « climat-air-énergie » pour une approche intégrée.....	214
2) Le Schéma régional climat-air-énergie, un document à portée intégratrice ?	227
3) L'intérêt de la planification environnementale en débat	247
Section 3 : Les futurs SRADDET face à l'enjeu de l'intégration.....	256
Chapitre 4 : Coexistence et concurrence des thématiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en Île-de-France	265
Section 1 : Les politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air de la Région Île-de-France : une intégration inégale selon les thématiques	267
1) La récente et progressive jonction des thématiques énergie et climat.....	267
2) Climat-énergie et qualité de l'air : une tension entre coexistence et concurrence.....	277
Section 2 : Les effets ambivalents du jeu politique régional sur les politiques publiques régionales climat-air-énergie	286
1) L'impact ambigu de la variable politique sur les politiques environnementales en Île-de-France	287
A) Les élections régionales de 1992 : une majorité relative de droite sous influence des élus écologistes.....	288
B) L'alternance politique régionale de 1998 : des politiques environnementales dans la continuité malgré l'alternance	291
C) L'alternance politique régionale de 2016 : une recomposition partisane et des changements de politiques environnementales.....	293
2) Les arbitrages entre politiques du climat, de l'air et de l'énergie : une question partisane ?	299
A) L'influence du jeu partisan régional sur les arbitrages politiques	300
B) Le jeu politique national : une influence ponctuelle sur les arbitrages régionaux.....	303
Conclusion de la deuxième partie	308
PARTIE III : LE CHEF DE FILÂT CLIMAT-AIR-ÉNERGIE : OUTIL D’AFFIRMATION D’UNE CENTRALITÉ DE LA RÉGION ?.....	311
Chapitre 5 : Le chef de filât comme instrument ambigu de coordination.....	315
Section 1 : La notion de chef de file : coordination de l'action publique locale ou porte ouverte à une tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres ?.....	317
1) La lente consécration de la notion de collectivité chef de file dans le droit français	317
2) Un outil de coordination source de questionnements juridiques	331
Section 2 : Quel rôle de la Région, chef de file en matière de climat, d'air et d'énergie ?	346
1) L'attribution « naturelle » du chef de filât climat, air et énergie à la Région.....	346

2) « Chef de file », « leader », « chef d’orchestre » : enjeux liés aux usages de ces catégories	354
A) La métaphore du chef d’orchestre	354
B) Le <i>leadership</i> en question.....	358
Chapitre 6 : Le chef de filât comme outil de légitimation : les questions de qualité de l’air en Île-de-France	369
Section 1 : Revendiquer son chef de filât pour planifier : le cas du plan « Changeons d’air en Île-de-France »	371
1) Le plan « Changeons d’air en Île-de-France », fruit d’une volonté politique	371
2) L’usage de la notion de chef de file : de l’affirmation à la légitimation	375
Section 2 : Revendiquer son chef de filât en contexte conflictuel : le cas de la fermeture des voies sur berge rive droite à Paris en 2016	380
1) L’aménagement des voies sur berge parisiennes perçu comme enjeu local.....	381
2) L’intervention de la Région chef de file dans l’aménagement des voies sur berges parisiennes	385
Conclusion de la troisième partie.....	399
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	403
Bibliographie.....	417
Annexes	461
Liste des sigles utilisés	467
Table des illustrations	471
Table des matières	473

Titre : Vers une centralité de la Région ? Émergence et affirmation du rôle de la Région Île-de-France en matière climat-air-énergie

Mots clés : Région ; Politiques environnementales ; Climat-air-énergie ; Centralité ; Chef de file ; Île-de-France.

Résumé : La « montée en puissance des Régions » semble aujourd'hui une évidence dans nombre de travaux universitaires, en France comme à l'étranger.

Dans quelle mesure l'apparition de nouveaux enjeux comme l'environnement participe-t-elle à ce mouvement ? Cette montée en puissance s'observe-t-elle dans le domaine des politiques climatiques, énergétiques et de qualité de l'air en France ? Si tel est le cas, comment se traduit-elle ?

Pour répondre à ces questions, la présente thèse étudie les évolutions du rôle de la Région Île-de-France en matière de politiques énergétiques, climatiques et de qualité de l'air des années 1990 à aujourd'hui. Il est mis en lumière un mouvement de montée en puissance de cette Région sur les questions climat-air-énergie, processus qui se traduit par une place de plus en plus centrale de cette collectivité dans le système d'acteurs intervenant en la matière.

Le constat de ce « gain de centralité » de la Région Île-de-France a été permis par une combinaison d'approches relevant du droit et de la science politique.

Croiser les apports de ces disciplines a contribué à appréhender à la fois les acteurs en présence, leurs relations, leurs compétences, les contraintes et ressources dont ils disposent, et les usages faits de ces dernières.

Sont explorés dans cette thèse les compétences de la Région Île-de-France, ses moyens financiers et humains, son positionnement vis-à-vis des autres acteurs franciliens et son usage des normes juridiques. Deux outils des politiques climat-air-énergie régionales apparaissent comme essentiels dans le positionnement central de la Région : le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), d'une part, présenté comme le vecteur d'une approche intégrée, et le chef de filât des Régions en matière de climat, d'air et d'énergie, d'autre part. La logique qui préside à ses outils et les usages qui en sont faits permettent d'avancer l'idée d'une Région Île-de-France de plus en plus au centre du jeu sur les enjeux de climat, d'air et d'énergie.

Title: Towards a central role of regional authority? Emergence and affirmation of the Île-de-France regional council in climate, air and energy policies

Keywords: Region; Environmental policies; Climate-air-energy; Centrality; Leadership role; Île-de-France.

Abstract: The rising power of regions seems obvious in academic literature in France and abroad.

What is the contribution of emerging issues such as environment to this shift? Is there such an increasing power of regions in the climate, air, and energy field? If so, how does it happen?

To answer these questions, this doctoral thesis focuses on the changing role of the Île-de-France regional council in climate, air and energy policies since the 90's. The study highlights an increase in power of the Île-de-France Region (also known as « Paris Region ») to address climate, air, and energy issues. This Region has taken a major position among all stakeholders.

This observation has been made possible through a combination of a law and political sciences approaches. It allowed to study the actors, their relationships, their area of competence, their constraints, their means, and the way they use it.

We studied in this doctoral thesis the jurisdiction of the Île-de-France regional council, its human and financial resources, its positioning regarding other actors in the region, and the way the regional council uses legal rules. Two schemes seem to be essential to understand the increasingly central position of the Île-de-France regional council on climate, air, and energy questions: first, the climate, air, and energy regional plan (*schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie*) and then the *chef de file* (which could be translate by "leadership role") of regional councils.