UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE

Ecole doctorale 67 « Sciences juridiques et politiques »

UMR 7318 – Droits International, Comparé et Européen/CERIC
&
EA 889 – Laboratoire Interdisciplinaire En Urbanisme

Thèse en vue de l'obtention du grade universitaire de docteur en droit public

Présentée et soutenue publiquement
par
Jefferson Brotons

Le plan climat-air-énergie de la Métropole Aix-Marseille-Provence : une analyse juridique

19 décembre 2018

JURY

Jérôme DUBOIS, Professeur à Aix-Marseille Université, co-directeur de la recherche
Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET, Professeure à l'Université Jean Moulin, Lyon 3, Rapporteure
Sandrine MALJEAN-DUBOIS, Directrice de recherches au CNRS, Aix-Marseille Université, co-directrice de la recherche
Stéphane MARCIE, Métropole AMP, invité
Isabelle MICHALLET, Maitresse de conférences HDR à l'Université Jean Moulin, Lyon 3, Rapporteure

« Ne pas prévoir, c’est déjà gémir »
(Leonard de Vinci)

Remerciements

Il n'est pas aisé après plus de cinq ans de travail sur un sujet, de résumer en l'espace d'une seule page toute la reconnaissance que je porte à l'ensemble des personnes qui m'a accompagné et soutenu tout au long de cette belle aventure.

Avant toute chose, je remercie l'ANRT d'avoir accepté de financer cette thèse, ainsi que Martine Perron et Dominique Bastide, qui ont cru à ce projet et m'ont permis de vivre une très belle expérience.

Tous mes remerciements vont ensuite à Madame Sandrine Maljean-Dubois et à Monsieur Jérôme Dubois pour leur soutien dans l'encadrement de cette thèse, pour leurs conseils avisés, ainsi que leur sagacité.

Je souhaite également témoigner mon entière reconnaissance à Stéphane Marcie, mon directeur depuis mon arrivée au sein de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole jusqu'à aujourd'hui, et avec qui j'éprouve un plaisir sans cesse renouvelé à collaborer.

De façon plus générale, et sans pouvoir le faire nommément, je remercie l'ensemble des personnes des directions de la Métropole, de la DREAL, de l'ADEME et du monde universitaire avec qui j'ai pu collaborer et construire les différentes réflexions exposées au sein de cette thèse. Plus particulièrement, je tiens à remercier les personnes ayant participé au groupe de réflexion EPCI-Climat, les participants à la plateforme Créativité et territoires dirigée par Yvette Lazzeri, ainsi qu'Emile Gozé, qui a eu la gentillesse de partager avec moi ses réflexions sur cette étude et sur la thématique passionnante de la planification climatique.

Du fond du cœur, merci à ma famille et à mes amis d'avoir toujours été présents dans mes grandes périodes de doutes, où leurs encouragements m'ont permis de trouver les ressources pour finaliser cette étude, en jonglant avec mes obligations professionnelles. Merci à Mathilde, Marie et ma « kinésiologue » d'avoir toujours été des piliers sur lesquels j'ai pu compter.

Sommaire

INTRODUCTION 10

PREMIERE PARTIE : L'EFFICACITE POTENTIELLE DU PLAN CLIMAT DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 24

TITRE PREMIER : LE PLAN CLIMAT-AIR-ENERGIE TERRITORIAL, OUTIL INTERCOMMUNAL DES POLITIQUES CLIMATIQUES. 24

Chapitre 1 : La politique climatique intercommunale, résultat d'un cadre juridique en continuelle mutation 25

Chapitre 2 : Le plan climat, outil central de la stratégie climat-énergie intercommunale 52

TITRE SECOND : LA DIFFICILE ARTICULATION DU PLAN CLIMAT AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES METROPOLITAINES .. 100

Chapitre 1 : Une articulation nécessaire entre plan climat et compétences métropolitaines 100

Chapitre 2 : Une intégration nécessaire des composantes des stratégies territoriales au sein du plan climat métropolitain 156

DEUXIEME PARTIE : L'EFFECTIVITE RELATIVE DU PLAN CLIMAT DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 200

TITRE PREMIER : UNE APPLICABILITE JURIDIQUE DU PLAN CLIMAT EN CONSTRUCTION 200

Chapitre 1 : Un caractère relatif de l'adoption des plans climat par ses obligés 201

Chapitre 2 : Une opposabilité des plans climat incertaine 238

TITRE SECOND : LE PLAN CLIMAT, VECTEUR D'EFFECTIVITE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 258

Chapitre 1 : L'organisation des outils de mise en œuvre de la politique climatique métropolitaine 258

Chapitre 2 : Le plan climat, cadre de l'évolution des acteurs de la politique climatique métropolitaine 299

CONCLUSION GENERALE 343

Liste des acronymes

A

AASQA
: Association Agréée de 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

AE
: Autorité Environnementale

AFNOR
: Association Française de Normalisation

AFP
: Agence France-Presse

AGAM
: Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise

ALEC
: Agence Locale de l'Énergie et du Climat

ALUR
: Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AMF
: Autorité des Marchés Financiers

AMP
: (Métropole) Aix-Marseille-Provence

AMU
: Aix-Marseille Université

ANAH
: Agence Nationale de l'Habitat

AODE
: Autorité Organisatrice de la Distribution d'Énergie

APCC
: Association des Professionnels en Conseil Climat

ARPE
: Agence Régionale Pour l'Environnement

AUPA
: Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix

B

BDM
: Bâtiment Durable Méditerranéen

BDR
: Bouches-du-Rhône

BEGES
: Bilan pour les Émissions de Gaz à Effet de Serre

C

CA
: Communauté d'Agglomération

CAPM
: Communauté d'agglomération du Pays de Martigues

CCNUCC
: Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

CD13
: Conseil Départemental des Bouches du Rhones

CE
: Communauté Européenne

CEE
: Certificats d'Économie d'Énergie

Cerema
: Centre d'études et d'expertise sur les risques l'environnement la mobilité et l'aménagement

CERTU
: Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques

CESE
: Conseil Économique Social et Environnemental

CESER
: Conseil Economique Social et Environnemental Régional

CETE
: Centre d'Études Techniques de l'Équipement

CETMEF
: Centre d'Études Techniques Maritimes Et Fluviales

CGCT
: Code Général des Collectivités Territoriales

CGDD
: Commissariat Général au Développement Durable

CIFRE
: Conventions Industrielles de Formation par la Recherche

CIGALE
: Consultation d'Inventaires Géolocalisés Air CLimat Énergie

CJUE
: Cour de Justice de l'Union Européenne

CLER
: Comité de Liaison Energies Renouvelables

CNFPT
: Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CO2
: Dioxyde de Carbone

COP
: Conference of the Parties

COPIL
: COmité de PILotage

COV

Composés Organiques Volatils

CPA

Communauté du Pays d'Aix

CPER

Contrats de Plan Etat-Région

CR PACA

Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur

CRE

Commission de Régulation de l'Énergie

CRIGE PACA

Centre Régional de l'Information Géographique de Provence-Alpes-Côte d'Azur

CT

Conseil de Territoire

CTE

Contrats de Transition Ecologique

CTEC

Convention Territoriale d'Exercice Concerté

CU MPM

Communauté urbaine Marseille Provence Métropole

CVV

Collectif Vélos en Ville

D

DATAR

Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

DAUH

Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

DGCL

Direction Générale des Collectivités Locales

DIACLIMAP

DIAgnostic CLImatique des quartiers urbains pour une Méthodologie d'Assistance à la Planification

DNTE

Débat National sur la Transition Energétique

DREAL

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DSP

Délégation de Service Public

DTADD

Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable

E

EDF

Électricité de France

EES

Evaluation Environnementale Stratégique

EGCS

Exhaust Gas Cleaning Systems

EIE
État Initial de l'Environnement
ENE
Engagement National pour l'Environnement
Enedis
ex Électricité Réseau de France
EnR
ENergie Renouvelable
EPCI
Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERDF
Électricité Réseau de France
ETP
Equivalent Temps Plein

F

FEDER
Fonds Européen de Développement Régional
FNCCR
Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
FNE
France Nature Environnement

G

GDF
Gaz de France
GEMAPI
Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations
GERES
Groupe Energies Renouvelables Environnement et Solidarités
GES
Gaz a Effet de Serre
GIEC
Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GIREL
Gestion des Infrastructures pour la Restauration Ecologique du Littoral
GNV
Gaz Naturel pour Véhicules
GPL
Gaz de Pétrole Liquéfié
GPMM
Grand Port Maritime de Marseille
GRALE
Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
GrDF
Gaz Réseau Distribution France
GRIDAUH
Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de

l'Urbanisme et de l'Habitat

GRT

Gestionnaire de Réseau de Transport

GWh

Giga Watt heure

H

H2020

Horizon 2020

I

ICLEI

International Council for Local Environmental Initiatives

ICU

Ilôt de Chaleur Urbain

INSEE

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IRVE

Infrastructures de Recharge des Véhicules Electriques

ISO

International Organization for Standardization

L

LAURE

Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie

M

MAPTAM

Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

MEDDE

Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie

Medef

Mouvement des Entreprises de France

MEEDDAT

Ministère de l'Écologie de l'Énergie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

MEEDDM

Ministère de l'Écologie de l'Énergie du Développement Durable et de la Mer

MEEM

Ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer

MEHC

Maison des Energies, de l'Habitat et du Climat

MIES

Mission interministérielle de l'Effet de Serre

MPM

Marseille Provence Métropole

MRAE

Mission Régionale d'Autorité Environnementale

MTES

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

MW

Méga Watt

N

NH_3

Ammoniac

NOTRe

Loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République

NOx

Oxyde d'Azote

O

OMI

Organisation Maritime Internationale

ONU

Organisation des Nations Unies

ORECA

Observatoire Régional de l'Énergie du Climat et de l'Air

P

PACA

Provence Alpes Côte d'Azur

PADD

Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAE

Pays d'Aubagne et de l'Étoile

PCAEM

Plan Climat Air Énergie Métropolitain

PCAET

Plan Climat Air Énergie Territorial

PCET

Plan Climat Energie Territorial

PDA

Plan de Déplacement de l'Administration

PDALHPD

Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées

PDIE

Plans de Déplacements Inter Entreprises

PDU

Plan de Deplacements Urbains

PEFC

Programme de reconnaissance des certifications forestières

PIA

Programmes d'Investissements d'Avenir

PIICTO

Plateforme Industrielle et d'Innovation de Caban Tonkin

PLH

Plan Local de l'Habitat

PLU

Plan local d'Urbanisme

PLUi

Plan local d'Urbanisme intercommunal

PM

Particules par millier

PNUE

Programme des Nations Unies pour l'Environnement

POPE

Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique

POS

Plan d'Occupation des Sols

PPA

Plan de Protection de l'Atmosphère

PPBE

Plan de prévention du Bruit dans l'Environnement

PR2E

Programme Régional d'Efficacité Énergétique

PREH

Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat

PREPA

Plan national de Réduction des Emissions de Polluants Atmosphériques

PRPGD

Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

R

RAC

Réseau Action Climat

RéATE

Réforme de l'Administration Territoriale de l'État

RF

République française

RMC

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

RTE

Réseau de Transport d'Électricité

S

S3REnR

Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables

SAN

Syndicat d'Agglomération Nouvelle

SAS

Société par Actions Simplifiée

SCIC

Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif

SCoT

Schémas de Cohérence Territoriaux

SD
: Schéma Directeur

SDAU
: Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme

SDCI
: Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

SEM
: Société d'Economie Mixte

SEQE-UE
: Système d'Echange de Quotas d'Emission de l'Union Européenne

SETRA
: Service d'Etudes sur les Transports les Routes et leurs Aménagements

SEV
: Syndicat d'Electrification du Vaucluse

SMED13
: syndicat Mixte d'Énergie du département des bouches du rhône

SNBC
: Stratégie Nationale Bas-Carbone

SO_2
: Dioxyde de soufre

SRADDET
: Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

SRB
: Schéma Régional Biomasse

SRCAE
: Schémas Régionaux Climat-Air-Energie

SRCE
: Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique

SRDE2I
: Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation

SRU
: Solidarité et au Renouvellement Urbains

SYMIELEC
: Syndicat Mixte Départemental d'Electricité du Var

T

TECV
: loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

TEPCV
: Territoire à Énergie Positive pour la Croissance Verte

TEPOS
: Territoire à Énergie Positive

TFUE
: Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

TVA

Taxe sur la Valeur Ajoutée

W

WWF
World Wide Fund for Nature

Z

ZAPA
Zones d'Action Prioritaire pour l'Air

ZCR
Zone à Circulation Restreinte

ZFE
Zone de faibles émissions

Introduction

« *Sans une réelle approche territoriale, tenant compte des réalités économiques, sociales, culturelles et environnementales, sans une mise en cohérence à cette échelle des politiques publiques et des capacités d'action de tous les acteurs non-étatiques, avec une forte exigence de renforcement de la gouvernance locale et régionale, de la protection des droits fondamentaux et d'un développement humain durable et sensible au genre, alors il ne sera pas possible de lutter efficacement contre le dérèglement climatique* »[1].

Par ces propos, la déclaration politique adoptée à l'issue du « Sommet mondial climat & territoire » organisé en 2015, souligne avec acuité le caractère encore récent de la prise de conscience du rôle des territoires au niveau mondial dans la réalisation des objectifs d'atténuation des gaz à effet de serre, ainsi que d'adaptation au changement climatique[2]. Au niveau national, la prise de conscience de l'État a permis la création depuis quelques années d'un cadre structurant, en dotant les intercommunalités d'un outil, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), dont la finalité est d'intégrer à l'échelle des territoires la réalisation de ces objectifs d'atténuation et d'adaptation. Parmi l'ensemble des territoires chargés de réaliser cet outil, nous avons choisi d'analyser l'action entreprise au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP).

Au préalable, nous nous attacherons à définir brièvement ce que sont les politiques climatiques et reviendrons sur le développement de leur dimension territoriale. Nous préciserons ensuite en quoi l'étude de la politique climatique métropolitaine au sein d'un territoire tel que la Métropole peut permettre d'éclairer ses actuelles évolutions.

[1] Sommet mondial Climat & Territoire « L'action territoriale au cœur de la réponse au défi climatique », *déclaration politique*, Lyon, 2 juillet 2015 (en ligne) – http://www.cites-unies-france.org/IMG/pdf/declaration-sommet-climat.pdf?5666/5be8bcd13a368a24e1688cd705bfa2496fcd7dfa.

[2] Convention-cadre des nations unies sur le changement climatique, *compte-rendu de la 21ème conférence des parties*, 12 décembre 2015, doc NU : COP - FCCC/CP/2015/L.9, p.21, 39p.

§1 – Du changement climatique à la reconnaissance d'une politique climatique territoriale

Les politiques climatiques territoriales sont le résultat d'une évolution de la question du changement climatique, portée initialement au sein de la sphère internationale, avant d'être traduite en droit interne. Alors que nous traiterons dans le corps de notre étude de l'ensemble des évolutions réalisées au sein du droit national[3], il convient ici de rappeler de quelle façon les territoires sont venus se saisir de la question climatique.

A) L'approche de la question climatique en droit international

Les politiques ayant pour objectif la réduction de l'impact des activités humaines sur le changement climatique ne sont pas très anciennes ; elles trouvent leur origine dans le droit international. Alors que la découverte du phénomène de réchauffement planétaire a été réalisée à la fin du XIX° siècle[4], celle du lien entre gaz à effet de serre, et notamment dioxyde de carbone (CO_2) et réchauffement climatique, est plus récente[5]. La création du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988 et la publication de ses rapports successifs a permis d'établir peu à peu de manière certaine le lien entre changement climatique et activités humaines[6].

La réception de ces éléments au sein de la sphère institutionnelle internationale en 1992, lors du sommet de la terre organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro[7], a eu pour effet l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques[8],

[3] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.
[4] ARRHENIUS (S.) « On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground », *Philosophical Magazine and Journal of Science*, Series 5, Volume 41, April 1896, pp. 237-276.
[5] SAWYER (J.S.) « Man-made carbon dioxyde and the "greenhouse" effect », *nature,* vol.239, 1972, pp.23-26.
[6] PNUE, OMM, GIEC, *Premier Rapport d'évaluation du GIEC - Aperçu général et Résumés destinés aux décideurs et supplément 1992 du GIEC*, 1992, p.6, 182p. Ce rapprochement est aujourd'hui établi par le GIEC de manière beaucoup plus affirmé au sein de son dernier rapport où le groupe indique au sein de son résumé à l'intention des décideurs le fait que « *L'influence de l'homme sur le système climatique est clairement établie et, aujourd'hui, les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont les plus élevées jamais observées* ». GIEC, PACHAURI (R.K.) & MEYER (L.A.) (Dir.), *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, Suisse, 2014, p.2.
[7] Nations Unies, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur 1' environnement et le développement Rio de Janeiro,* 3-14 juin 1992, doc NU : A/CONF.151/26/Rev.l (Vol. I).
[8] Nations Unies, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, entrée en vigueur le 21 mars 1994.

laquelle donne une définition spécifique du changement climatique[9]. Son Protocole de Kyoto[10], puis l'Accord de Paris[11] sont deux instruments conventionnels venus préciser cette convention-cadre. Ils ont permis de définir plus précisément les engagements des États et les mécanismes permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre[12].

À l'échelle régionale, l'Union européenne est quant à elle venue mettre en œuvre les engagements pris au sein du cadre onusien, en traduisant dans ses différentes politiques les objectifs climatiques sur lesquels elle s'est engagée, en ratifiant le Protocole de Kyoto[13] puis l'Accord de Paris, notamment via la création d'un système de réduction d'émissions basé sur les mécanismes de marché[14]. Elle a défini à l'échelle régionale des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables, ainsi que d'amélioration de l'efficacité énergétique aux échelles 2020[15] et 2030[16].

---

[9] CCNUCC, article 1 - Est entendu par changement climatique « *les changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables* ».

[10] Nations Unies, *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, signé le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.

[11] Nations Unies, *accord de Paris*, signé le 22 avril 2016 et entré en vigueur le 4 novembre 2016. Ratifié en France par la loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 *autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015*, JORF n°0139 du 16 juin 2016, texte n° 1 *;* MALJEAN-DUBOIS (S.) « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour "dé" fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *RJE*, 2015, n° 4, p. 649.

[12] Un guide interactif disponible sur le site de la CCNUCC (en anglais) présente le contenu de la convention-cadre, ainsi que des principaux documents liés à la convention-cadre (Protocole de Kyoto, Accord de Paris) - https://bigpicture.unfccc.int/.

[13] Décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JOCE L.130 du 15.5.2012.

[14] Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, *établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, JOCE L 275 du 25.10.2003 ; Décision 2015/1814/UE du parlement européen et du conseil du 6 octobre 2015, *concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE.*

[15] Le premier "paquet" climat-énergie de la communauté européenne avait pour objectif une diminution de 20% des GES par rapport aux émissions de 1990 (voire 30% dépendamment des accords internationaux), une part de 20% d'énergies d'origine renouvelable, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique de 20%. Le paquet climat-énergie sera adopté à la suite de la Communication de la Commission européenne au Conseil européen et au Parlement européen, « Une politique de l'énergie pour l'Europe », COM(2007) 1 final, du 10 janvier 2007, de la résolution du Parlement européen relative au changement climatique, adoptée le 14 février 2007 (P6 TA(2007)0038), et de la Communication du 23 janvier 2008 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Deux fois 20 pour 2020 - Saisir la chance qu'offre le changement climatique*, COM(2008) 30 final. Le paquet climat-énergie est constitué de la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 *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*, article 1 et la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 *relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE,* article 3.

[16] Acté lors du conseil européen du 24 octobre 2014, le nouveau « cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 » intègre une réduction de 40% des émissions de GES par rapport à 1990, une

Bien que le caractère global du changement climatique ait initialement justifié l'appréhension politique de cet enjeu à l'échelle universelle et régionale, la nécessité d'une action climatique au niveau des collectivités territoriales a été peu à peu reconnue.

B) La reconnaissance du rôle des territoires dans l'atteinte des objectifs climatiques

L'impact des villes sur le changement climatique doit en effet être appréhendé au vu de sa centralité dans la réalisation des politiques climatiques. En 2008, l'Agence internationale de l'énergie a effectué une projection indiquant que, d'ici 2030, les activités au sein des zones urbaines seraient à l'origine de plus de 70% des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre[17]. Notons que si la reconnaissance du rôle des collectivités sur les questions climatiques par les institutions internationales est à la fois récente et timide[18], elle procède principalement des réseaux de collectivités extrêmement moteurs sur cette question qui se sont constitués à l'échelle internationale, afin de permettre la diffusion de méthodologies et de pratiques visant à l'atteinte d'objectifs de sobriété énergétique et d'adaptation au changement climatique[19].

---

part de 27% des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à l'horizon 2030, ainsi qu'une efficacité énergétique de 27% ; Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014,* doc : EUCO 169/14.

[17] International energy agency, *World Energy Outlook*, 2008, pp. 179 et s.

[18] La reconnaissance du rôle des collectivités dans l'environnement et le développement durable en général s'est vue concrétisée au sein du préambule de la déclaration de Stockholm de 1972, et en 1992 au travers de la signature de l'action 21 lors du sommet de Rio, dont le chapitre 28 décrit le rôle déterminant des collectivités territoriales « *dans la mise en œuvre et la réussite de la planification, dans une finalité de développement durable* ». Cependant, la reconnaissance du rôle spécifique des collectivités territoriale au sein du processus de la CCNUCC et des COP fera l'objet d'une reconnaissance directe à partir de la COP 19 de Varsovie, au travers d'un side-event consacrée aux actions réalisées par les villes, ainsi qu'à l'inclusion du rôle des villes dans le rapport d'un groupe ad-hoc lié à la plateforme de Durban (FCCC/ADP/2013/3, p.6). Cette prise de conscience du rôle des villes se verra affirmée dès 2014 par la nomination de Michael Bloomberg, ancien maire de la Ville de New-York, au poste d' « *envoyé spécial des Nations Unies pour les villes et le changement climatique* » (*UN press release* n° SG/A/1453-BIO/4561-ENV/DEV/1409). C'est au sein de la COP 21 ayant vu l'adoption de l'accord de Paris que nous trouvons la première référence explicite aux collectivités territoriales au sein du terme « acteurs non partie », en créant une plateforme dédiée à la diffusion des actions entreprises par ces dernières : http://climateaction.unfccc.int/ (Projet de décision -/CP.21, FCCC/CP/2015/L.9, p.19) – la plateforme totalisant au 25 septembre 2018, 12 403 acteurs non partie engagés. Le rôle de ces acteurs non parties continuera d'être souligné au sein de la COP 22 (Décision 16/CP.22, FCCC/CP/2016/10/Add.2, p.8).

[19] En effet, formé sous le parrainage du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI), est le premier réseau de collectivités locales ayant réalisé un rôle de lobbying pour une meilleure prise en compte des acteurs locaux. Celui-ci a ainsi été à l'origine de la rédaction du chapitre 28 de l'action 21 conférant un rôle aux collectivités locales. Ce réseau précurseur joue un rôle important sur la reconnaissance des politiques climatiques territoriales en ayant notamment impulsé la première conférence européenne sur les villes durables tenu à Aalborg (Danemark) en 1994, au sein de laquelle fut adopté la Charte d'Aalborg reconnaissant explicitement dans son article 10 la responsabilité des villes à l'égard du changement climatique. L'ICLEI est aujourd'hui accompagné de nombreux autres réseaux, nous citerons de manière non exhaustive le « global covenant of mayors for climate and energy » (engagement global des maires pour le climat et l'énergie), le réseaux C40

À l'échelle nationale, cette reconnaissance du rôle des territoires en matière climatique s'est vue consacrée progressivement au travers du cadre règlementaire de réalisation des politiques en matière de climat, d'air et d'énergie[20], en attribuant aux outils de planification un rôle de support à l'élaboration de ces politiques.

C) La planification comme outil au cœur de la réalisation des politiques climatiques

« Le législateur a créé de nombreux instruments destinés à programmer, planifier et coordonner les interventions des collectivités publiques, notamment celles des collectivités territoriales, ayant pour objet la protection de l'environnement ou présentant des incidences environnementales. Dans le seul domaine de l'environnement, ces instruments présentent une grande variété d'objets, de régimes juridiques et d'appellations génériques : plan, plan d'action, programme, schéma, carte, charte, directive ; ou encore : prescriptions, orientations, document-cadre, stratégie et autres ''trames'' » [21].

La réalisation des politiques climatiques nécessite la construction d'une approche transversale, tant quant aux différentes politiques publiques possédant un impact climatique, que quant aux catégories d'acteurs à prendre en compte[22]. En ce sens, nous constatons que l'utilisation de documents stratégiques de planification occupe une place centrale dans l'action des territoires. Pour autant, peu d'utilisateurs des outils de planification sont capables de définir les contours de cette notion[23], et encore moins de la distinguer des notions proches de cet « être complexe »[24]. De façon laconique, la planification consiste en « *l'action d'organiser selon un plan* »[25] et entend, « *correctement conçue, (de) s'occuper de l'utilisation des ressources actuelles en vue de répondre aux besoins futurs*[26] ».

---

des grandes villes engagées pour le climat, ou encore le réseau R20 (réseau des régions luttant contre le changement climatique).

[20] *Cf. infra.*

[21] JANIN (P.) « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, n°5, 2013, pp. 43-51.

[22] Ce constat est notamment affirmé sur les questions environnementales en général depuis 1972, par le principe 14 de la déclaration de Stockholm de 1972 disposant qu'« *une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement* ».

[23] QUINET (E.) et TOUZERY (L.), *Le plan Français – Mythe ou nécessité*, Paris, Economica, 1986, p.1.

[24] Ibidem.

[25] Dictionnaire de l'Académie Française, 9° Edition.

[26] GALBRAITH (J.K.), *l'Etat prédateur,* Seuil, Paris, 2009, p. 238. (Nous précisons).

Dérivée de la racine latine *plantare*[27], le plan et la planification s'apparentent à l'action de planter dans le but d'une récolte future. La notion de temporalité apparaît donc focale dans la conception de la planification. Le spectre d'intervention de la planification est également intéressant. En effet, pris dans son sens le plus large, la planification se rapproche du concept de stratégie. La stratégie est elle-même définie comme un « *art d'organiser et de conduire un ensemble d'opérations militaires prévisionnelles et de coordonner l'action des forces armées sur le théâtre des opérations jusqu'au moment où elles sont en contact avec l'ennemi* »[28].

Cette métaphore militaire se reflète dans le domaine des politiques publiques. En effet, la déclinaison « finalité, objectifs, actions » décompose l'action publique en deux volets : l'un stratégique – par la fixation de lignes d'orientations – et l'autre opérationnel– par la fixation de lignes d'action. Notons néanmoins qu'en fonction de l'institution portant la création d'un document de planification, sa portée oscillera plus sensiblement entre la stratégie, comme c'est le cas de l'État (Stratégie nationale du développement durable[29] ; plan climat national[30]) et l'opérationnalité, comme c'est le cas des documents de stratégie adoptés au sein des collectivités territoriales[31].

Même si les actions dans le domaine climatique ne peuvent se résumer à la planification climatique, celle-ci constitue aujourd'hui un socle important pour leur réalisation, consacré comme tel par le législateur à différentes échelles de territoires[32]. C'est à la lumière de ce constat que nous avons souhaité analyser la réalisation de la politique climatique de la Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP), à travers la construction de son outil de planification, le plan climat-air-énergie métropolitain[33].

---

[27]Dérivé du mot plan représentant l'altération de plant – CORNU (G.) (Dir.), *Vocabulaire juridique,* 9° Edition, PUF, Paris, 1152 p.

[28] Définition du *Centre national de ressources textuelles et lexicales*. – www.crntl.fr.

[29] Issue du Sommet Européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, la première Stratégie nationale de développement durable a été initiée le 3 juin 2003. Nous nous situons aujourd'hui au sein de la troisième stratégie nationale de transition écologique et de développement durable (2015-2020) : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/SNTEDD%20-%20La%20strat%C3%A9gie.pdf.

[30] Dont le dernier en date a fait l'objet d'une adoption en juillet 2017 – Ministère de la transition énergétique et solidaire (MTES), *Plan climat (national) - 1 planète, 1 plan*, 2017, 20p.

[31] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2. L'ensemble des composantes de la planification climatique ont fait l'objet d'une approche exhaustive par Emile GOZÉ, au travers de leur définition matérielle - GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales,* Thèse de droit public, 2017, pp.27-39.

[32] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.

[33] Nous souhaitons relever que jusqu'aux travaux d'Emile GOZÉ au sein de sa thèse soutenue en 2017, les plans climat-air-énergie territoriaux n'avaient pas fait l'objet d'une étude approfondie, en dehors du travail exploratoire mené par Mme LAMBERT-HABIB (M-L.) « Le Plan Climat Energie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines », *Droit et ville*, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la

§ 2 – La Métropole AMP, prisme de notre étude



Carte de la Métropole Aix-Marseille-Provence[34]

Afin de comprendre pourquoi nous appréhendons la réalisation de la politique climatique intercommunale à partir de l'exemple de la Métropole AMP, il est essentiel de présenter tout d'abord celle-ci de façon succincte, pour ensuite rappeler le contenu des politiques climatiques préexistantes à la Métropole, et enfin situer le cadre de notre étude[35].

construction, 2011, pp.7-41. A noter également sur notre thématique de recherches la parution en septembre 2018 de l'ouvrage IZARD (C.) & GOZÉ (E.), *Les plans climat-air-énergie territoriaux*, Territorial Editions, Dossiers d'Experts, 2018, 88p.

[34] Métropole AMP « les conseils de territoires de la métropole » *site institutionnel,* https://www.ampmetropole.fr/les-conseils-de-territoire-de-la-metropole-aix-marseille-provence (source *mission interministérielle pour le projet métropolitain*).

[35] Quand bien même les intercommunalités ne sont pas des collectivités territoriales au sens de la constitution, nous intégrerons celles-ci au sein du terme générique « collectivités », celle-ci étant constitutives de groupements de collectivités.

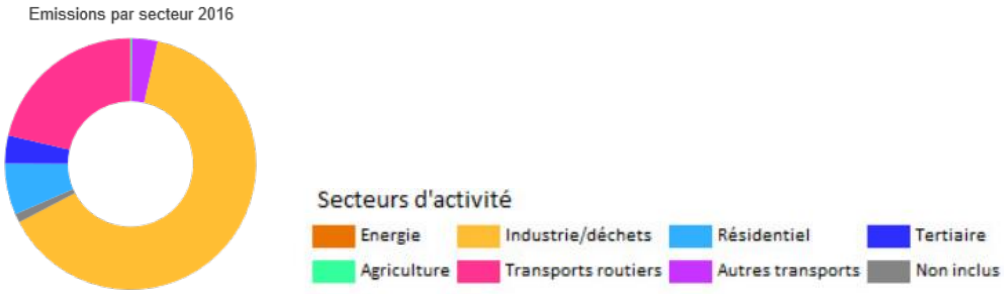
A) Présentation du territoire d'étude

La Métropole Aix-Marseille-Provence a fait l'objet d'une création le 1er janvier 2016, conformément aux dispositions des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[36] (MAPTAM) et portant nouvelle organisation territoriale de la République[37] (NOTRe). Non consensuelle[38], la Métropole a été instituée par l'État en imposant l'actuel périmètre géographique recouvrant 92 communes[39], fusionnant ainsi les six intercommunalités présentes sur son territoire. Cela a par conséquent entraîné le regroupement de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole ''CU MPM'', de quatre communautés d'agglomération (Communauté du Pays d'Aix ''CPA'', Pays d'Aubagne et de l'Étoile ''PAE'', Agglopole Provence et Pays de Martigues ''CAPM''), ainsi que du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence.

Ce nouveau périmètre intercommunal recouvre en pratique plus de 90% de la population du département des Bouches-du-Rhône. En matière d'impact climatique, ce dernier émettait en 2016 plus de 42% des émissions de CO_2 de la Région PACA[40][41]. Par ailleurs, la répartition des secteurs d'émissions de la Métropole diffère de la plupart des autres collectivités, en ce que l'industrie et les déchets occupent une place plus importante dans les émissions du territoire (64%, contre 34,2% sur le territoire national[42]).

---

[36] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,* JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562.
[37] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.
[38] *Cf. infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, section 1.
[39] Conformément à l'article 1 du décret n° 2015-1085 du 28 août 2015 *relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence* (JORF n°0199 du 29 août 2015 page 15354), celle-ci est composée des communes suivantes : Aix-en-Provence, Allauch, Alleins, Aubagne, Auriol, Aurons, Beaurecueil, Belcodène, Berre-l'Etang, Bouc-Bel-Air, Cabriès, Cadolive, Carnoux-en-Provence, Carry-le-Rouet, Cassis, Ceyreste, Charleval, Châteauneuf-le-Rouge, Châteauneuf-les-Martigues, Cornillon-Confoux, Coudoux, Cuges-les-Pins, Éguilles, Ensuès-la-Redonne, Eyguières, Fos-sur-Mer, Fuveau, Gardanne, Gémenos, Gignac-la-Nerthe, Grans, Gréasque, Istres, Jouques, La Barben, La Bouilladisse, La Ciotat, La Destrousse, La Fare-les-Oliviers, Lamanon, Lambesc, Lançon-Provence, La Penne-sur-Huveaune, La Roque-d'Anthéron, Le Puy-Sainte-Réparade, Le Rove, Les Pennes-Mirabeau, Le Tholonet, Mallemort, Marignane, Marseille, Martigues, Meyrargues, Meyreuil, Mimet, Miramas, Pélissanne, Pertuis, Peynier, Peypin, Peyrolles-en-Provence, Plan-de-Cuques, Port-de-Bouc, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Puyloubier, Rognac, Rognes, Roquefort-la-Bédoule, Roquevaire, Rousset, Saint-Antonin-sur-Bayon, Saint-Cannat, Saint-Chamas, Saint-Estève-Janson, Saint-Marc-Jaumegarde, Saint-Mitre-les-Remparts, Saint-Paul-lès-Durance, Saint-Savournin, Saint-Victoret, Saint-Zacharie, Salon-de-Provence, Sausset-les-Pins, Sénas, Septèmes-les-Vallons, Simiane-Collongue, Trets, Vauvenargues, Velaux, Venelles, Ventabren, Vernègues, Vitrolles.
[40] AtmoSud (anciennement Air PACA), « Emissions annuelles de CO2 en 2016, Métropole AMP » *Consultation d'Inventaires Géolocalisés Air CLimat Energie (CIGALE)*, http://cigale.atmosud.org/
[41] Nous emploierons au sein de notre étude le dénominatif légal pour la Région PACA, et non son nom de marque « SUD PACA ».
[42] CITEPA, « Répartition par source des émissions de GES (hors utcf) en France en 2015 », in CGDD & MTES, *Chiffres clés du climat France, Europe et Monde*, Edition 2018, p.37.



Répartition des émissions de CO_2 par secteur au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence[43]

La Métropole, bien qu'entité administrative nouvelle, a ainsi vu son action dans le domaine climatique reposer à l'origine sur les éléments d'ores et déjà construits par cinq des six EPCI ayant fusionné. Or, cette nécessité de faire coïncider les politiques climatiques d'ores et déjà mises en œuvre avec la création d'un nouveau cadre règlementaire, permet de souligner les actuelles imperfections de ce nouveau cadre. L'ambition de notre étude est de montrer, au travers du développement du plan climat métropolitain, les différents freins entravant la réalisation de la politique climatique dans le cadre de la définition par le législateur des compétences et de l'organisation de la Métropole Aix-Marseille-Provence[44].

B) Présentation des outils préexistants à la construction du plan climat-air-énergie métropolitain (PCAEM)

Préalablement à la création de la Métropole, la majorité de ses territoires intercommunaux exerçaient dans le cadre de leurs compétences des actions visant à diminuer leur impact climat-air-énergie. Ces intercommunalités, à l'exception du territoire de l'Agglopole Provence[45], ont toutes adopté des plans climat-énergie territoriaux[46]. Notons que

[43] Base de données CIGALE (*op.cit.),* données 2016.
[44] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.
[45] Celle-ci ayant lancé une démarche d'élaboration de son PCET qui n'a pas abouti au moment de la création de la Métropole – Communauté d'agglomération Agglopole Provence, Conseil communautaire du 8 octobre 2012, délibération n°20.
[46] Les délibérations suivantes ont toutes pour objet l'approbation des PCET au sein des intercommunalités suivantes : Communauté urbaine MPM, Conseil communautaire du 26 octobre 2012, délibération n° DDIP 001-644/12/CC - Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, Conseil communautaire du 28 mars 2013, délibération n° 2013_A052 - Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, Conseil communautaire du 02 octobre 2012, délibération n°25-1012 – Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, Comité syndical Ouest Provence du 09 octobre 2014, délibération n°386/14 ; Communauté d'agglomération du Pays de Martigues, Conseil communautaire du 05 novembre 2015, délibération n° CC.2015-169.

la communauté d'agglomération du Pays de Martigues à quant à elle adopté un plan climat-air-énergie territorial sur le fondement de la loi TECV, tout en bénéficiant de dispositions dérogatoires, son adoption étant antérieure au décret et à l'arrêté définissant les modalités d'élaboration. Ces documents ont permis par le biais d'une mise en conformité du cadre règlementaire[47], d'une part, d'intégrer de nombreuses actions réalisées d'ores et déjà au sein des territoires et, d'autre part, de préfigurer de nouvelles actions à mettre en œuvre[48].

Ainsi, la transition entre les documents de planifications élaborés au sein des intercommunalités et la réalisation du plan climat-air-énergie métropolitain revêt une dimension centrale dans le cadre de notre étude.

[47] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, section 2. A noter que l'intégration au sein des plans climat, d'actions d'ores et déjà réalisées par la collectivité, est une constante – AMORCE, ADEME, *Articulation des plans climat-air-énergie avec les planifications habitat-urbanisme-mobilité – résultats d'enquête auprès de 31 intercommunalités du 02/12/2015 au 12/01/2016,* série politique, énergie et climat, ENP 39, 2016, pp.17-18.

[48] L'ensemble des plans climat adoptés par les intercommunalités est consultable au sein de la plateforme en ligne de communication dédiée à l'élaboration du plan climat métropolitain - https://climat.ampmetropole.fr/public, la constitution en annexe des documents de planification étant trop volumineuse, nous avons préféré privilégier lorsque cela est possible la consultation en ligne des documents.

Structure	Marseille Provence Métropole	Pays d'Aix	Agglopole Provence	Pays d'Aubagne et de l'Étoile	Ouest Provence	Pays de Martigues
Forme intercommunale	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle	Communauté d'agglomération
Nom du conseil de territoire (CT) ayant succédé au périmètre	Marseille Provence (CT1)	Pays d'Aix (CT2)	Pays Salonais (CT3)	Pays d'Aubagne et de l'Étoile (CT4)	Istres Ouest Provence (CT5)	Pays de Martigues (CT6)
Date d'adoption du plan climat	Octobre 2012	Mars 2013	Pas d'adoption	Octobre 2012	Octobre 2014	Novembre 2015
Forme du plan climat	PCET	PCET	///	Volet climat agenda 21	PCET	PCAET
Le PCET traite-t-il spécifiquement de la problématique de l'air ?	Oui (actions) Création ZAPA et groupe travail permanent santé publique	Oui (actions) qualité air intérieur	///	Oui (actions) qualité air intérieur	Oui (actions) Travail sur le suivi des impacts qualité de l'air	Oui (volet)
Année de réalisation d'un bilan carbone	2011 - 2014	2007	Pas de réalisation	2009	2012-2015	2012
Année de référence du bilan carbone	2008 - 2011	2007	///	2007	2007 (P&S) 2009 (territoire)	2007 (P&S) 2009 (territoire)
Forme du Bilan	Bilan carbone	Bilan GES	///	Bilan carbone	2012 Bilan carbone 2015 Bilan GES	Bilan carbone

Tableau synthétique d'identification des démarches climat-air-énergie au sein des territoires intercommunaux préexistants à la Métropole [49]

C) Définition du cadre d'étude

Afin de comprendre l'orientation de notre travail de recherches, il est important de situer le cadre professionnel dans lequel celui-ci a été réalisé. En effet, ces travaux sont le fruit de plusieurs années de travail en tant que chargé de mission au sein de la Direction de l'Environnement et de l'Écologie Urbaine de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Les financements ont été accordés par l'ANRT dans le cadre d'une bourse doctorale CIFRE sur une période de trois ans, entre mai 2013 et mai 2016. Après la création de la Métropole au 1er janvier 2016, ces travaux se sont poursuivis au sein de la direction

[49] Réalisé en 2015 dans le cadre du groupe de réflexion EPCI-Climat, *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1.

métropolitaine en charge des réseaux d'énergie et du développement des énergies renouvelables[50].

Dès le début de nos travaux de recherches, il a été question d'étudier les enjeux et perspectives des politiques climatiques territoriales, sous le spectre intercommunal, et en particulier celui de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Cependant, il a été très rapidement nécessaire d'intégrer, au sein de notre analyse des politiques climatiques territoriales, la réorganisation administrative opérée par les lois MAPTAM et NOTRe, ainsi que les mutations de l'outil issues de la loi TECV. Le cœur de notre analyse a eu pour objectif de mettre en évidence les modifications nécessaires à la mise en œuvre d'une politique climatique métropolitaine effective.

Ainsi, si l'ensemble des outils de planification climat-air-énergie de l'aire métropolitaine marseillaise fait l'objet d'un examen approfondi, les différents éléments liés à l'ingénierie territoriale sont principalement issus du travail de recherche au sein de la communauté urbaine MPM. Nous apporterons par ailleurs des éclairages spécifiques sur les des autres conseils de territoire composant la Métropole. Cela s'explique, d'une part, par le travail effectué au sein du territoire Marseille Provence et, d'autre part, par l'accessibilité des éléments nécessaires à l'analyse opérationnelle des actions.

Bien que le plan climat apparaisse comme l'outil central de la politique climatique intercommunale[51], nous conserverons plus largement la politique climatique métropolitaine en tant qu'objet d'étude, pour deux raisons. Premièrement, le cadre règlementaire dans lequel s'effectue notre analyse au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence, s'inscrit dans une période de transition, entre la réalisation des plans climat des territoires intercommunaux préexistants à celle-ci, et la construction du PCAEM, dont l'adoption interviendra postérieurement à la soutenance de la présente étude. Deuxièmement, des actions réalisées au sein du territoire métropolitain peuvent impacter la réalisation des objectifs climat-air-énergie, sans pour autant émaner d'un plan climat adopté par un EPCI préexistant, ou du processus de construction du plan climat métropolitain. Examiner la réalisation de la politique climatique métropolitaine permet ainsi de prendre en compte ces actions et d'étudier leurs possibles synergies avec le plan climat métropolitain.

.

[50] Dénommée « *Direction de la Mer, du Littoral, des Milieux Aquatiques, des Ports et de l'Energie* ».
[51] *Cf. infra.* Partie 1, Titre 1.

Problématique

L'objectif de notre étude est de mettre en perspective le cadre juridique de réalisation du plan climat métropolitain, au regard de son intégration dans l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par la Métropole, et vis-à-vis des évolutions de celle-ci[52]. Cependant, analyser la réalisation de la politique climatique métropolitaine présuppose de répondre à plusieurs questions.

En premier lieu, le cadre règlementaire des politiques climatiques permet-il aux territoires, et plus spécifiquement aux intercommunalités, d'atteindre les objectifs d'atténuation de leurs émissions et d'adaptation au changement climatique ?

En second lieu, de quelle façon la construction du plan climat s'articule-t-elle avec le cadre juridique métropolitain, et le niveau de maturité de ce cadre impacte-t-il la réalisation de la politique climatique métropolitaine ?

Enfin, sur la base des éléments de réponse aux questions précédentes, pouvons-nous considérer que le plan climat-air-énergie métropolitain de la Métropole Aix-Marseille-Provence permet la réalisation de sa politique climatique ?

Ainsi, nous effectuerons une analyse juridique du plan climat en examinant dans un premier temps son efficacité (Titre premier), pour ensuite nous pencher sur son effectivité (Titre second)[53]. Bien qu'efficacité et effectivité soient des termes faisant souvent l'objet d'une assimilation entre eux, nous nous référerons aux définitions proposées par Luc HEUSCHLING, afin d'en distinguer les traits spécifiques que nous avons souhaité mettre en lumière au travers de notre étude. L'efficacité sera en l'espèce appréhendée dans le sens du « *degré d'adéquation de la norme de droit positif à une norme de droit supérieur* », ainsi que du « *degré d'adéquation d'une norme de droit positif par rapport aux buts fixés par l'auteur de la norme* »[54]. À la différence de l'efficacité, l'effectivité peut être définie comme « *le*

[52] Il est à préciser qu'un travail d'analyse des plans climat, sous l'angle des principes du Droit de l'environnement et des collectivités territoriales a été soutenu par Emile GOZÉ en 2017 ; GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales, op.cit.*

[53] Nous souhaitions initialement intégrer au sein de notre analyse une étude financière du développement des PCET et du PCAEM de l'aire métropolitaine AMP. Malheureusement, la difficulté liée à une telle analyse, du fait de l'absence de budgets analytiques et des problèmes d'autorisation d'exploitation des données, n'ont pas rendu possible dans le cadre de notre thèse une telle réflexion. Pour autant, un travail futur de prise en compte de cet aspect apparaîtra nécessaire, afin d'obtenir une compréhension complète de la transformation des politiques climatiques au sein des intercommunalités préexistantes à la Métropole.

[54] Ces définitions correspondent respectivement à la troisième et la quatrième définition proposées par HEUSCHLING du terme efficacité ; HEUSCHLING (L.) « Effectivité, Efficacité, Efficience et Qualité d'une

degré de mise en œuvre d'un principe au sein du droit positif inférieur » et « *l'écart entre le droit positif et la réalité sociale* »[55].

norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », *in* FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), GAY (L.) & VIDAL-NAQUET (A.) (Dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruylant, 2012, pp. 50-52.

[55] Ces définitions correspondent respectivement à la troisième et la première définition proposées par HEUSCHLING du terme effectivité – HEUSCHLING (L.), *op.cit.* pp. 31-32 et 44-45.

Première partie : L'efficacité potentielle du plan climat dans la politique climatique métropolitaine

Afin d'analyser la réalisation de la politique climatique métropolitaine sous le spectre de l'outil qu'est le plan climat-air-énergie territorial, et avant d'aborder la question de son effectivité, il convient dans un premier temps d'effectuer un travail d'identification de l'efficacité du plan climat par rapport à son adéquation vis-à-vis des normes de droit supérieur, ainsi que par rapport aux buts fixés par son auteur[56]. Ainsi, nous étudierons l'efficacité du plan climat dans son adéquation aux objectifs climatiques nationaux, pour ensuite nous pencher sur son articulation au sein de la politique climatique métropolitaine.

Titre premier : Le plan climat-air-énergie territorial, outil intercommunal des politiques climatiques

L'atteinte par l'État de ses engagements internationaux en matière d'atténuation des émissions de GES et d'adaptation au changement climatique, implique la création d'une politique touchant à la fois l'ensemble des typologies d'acteurs et de politiques publiques. Cette approche intégrée est due notamment au caractère transversal qu'impliquent les politiques climatiques. Conséquence des mouvements successifs de décentralisation, ainsi que de la montée des préoccupations concernant la thématique climat-air-énergie, les composantes des politiques climatiques se sont nécessairement vues précisées et fragmentées entre les différentes échelles territoriales, notamment au sein des structures intercommunales comme la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Étudier l'efficacité du plan climat « *au regard de son degré d'adéquation par rapport aux normes de droit supérieur* » nécessite ainsi, avant même d'analyser les éléments constituant l'outil de planification, d'appréhender la place des intercommunalités dans la réalisation de la politique climatique mise en œuvre en France.

[56] HEUSCHLING (L.) *op.cit.,* pp. 50-52.

Chapitre 1 : La politique climatique intercommunale, résultat d'un cadre juridique en continuelle mutation

Alors que nous pouvons considérer que les plans climat constituent aujourd'hui l'outil permettant le mieux de concilier la coordination de l'action publique locale en matière climatique et la proximité du territoire, cette réflexion procède de deux constats préalables qu'il apparaît nécessaire d'établir à titre liminaire. Tout d'abord, la politique climatique n'est plus uniquement le fruit de l'État qui, bien que possédant encore des compétences régaliennes sur le sujet, s'est progressivement positionné dans un rôle de régulateur sur de nombreuses questions vis-à-vis des collectivités territoriales. Ensuite, la politique climatique des intercommunalités est le fruit d'une mutation concernant leur rôle, ayant entraîné une nouvelle approche des questions climatiques au sein des territoires, et notamment au sein de la Métropole.

Section 1 : Entre coadministration[57] et régulation de l'action climatique, un positionnement de l'État symptomatique de ses mutations

De nombreux auteurs ont mis en lumière les évolutions constatées du rôle de l'Etat dans la conduite des politiques publiques, ainsi que les conséquences juridiques qui en découlent[58]. Or, les politiques climatiques ne font pas exception à ce constat d'une évolution des méthodes et outils mis en œuvre par ce dernier. Ainsi, nous examinerons dans un premier temps les interventions directes de l'État dans ce domaine, pour ensuite nous pencher sur le glissement de son rôle davantage vers une régulation des actions en matière climatique, à travers la décentralisation.

[57] La notion de coadministration s'interprète ici au sens de l'impossibilité pour une entité administrative d'exercer seule cette compétence environnementale – v. not. DE BRIANT (V.) « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 (n° spécial), p. 27-40.

[58] Sur cette question, les théories développées sous les termes de post-modernité de l'Etat ainsi que de néo-modernité peuvent nous éclairer sur les profondes mutations connues par ce dernier - CHEVALLIER (J.), *l'Etat post-moderne,* 5° Edition, LGDJ, droit et société, 2017, pp. 11-20 & 156-188, 328p. ; MORAND (C-A), *le droit néo-moderne des politiques publiques,* LGDJ, droit et société, 1999, pp. 13-20 ; CARLES (J.) REGOURD (S.) « Philosophie générale de la (des) réforme(s) des collectivités territoriales » *in* GRALE - CARLES (J.) REGOURD (S.) GUIGNARD (D.) (Dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, 2012, pp. 23-32.

§1 – L'action directe de l'État dans la réalisation des politiques climatiques

L'État a conservé certaines compétences ayant trait à la réalisation des politiques climatiques, afin d'en garder la maîtrise à une échelle nationale. En effet, l'État définit d'abord les objectifs permettant l'atteinte des engagements pris à l'échelle internationale. Ensuite, l'Etat exerce de manière directe ou déconcentrée certaines compétences spécifiques en lien avec la réalisation de son action en matière climatique.

A) La définition par l'État des objectifs d'une politique climatique

L'action de l'État dans le domaine climatique tient tout d'abord dans sa capacité à structurer des objectifs précis permettant de se conformer aux engagements pris au niveau international et de l'Union européenne. Ainsi, nous verrons la capacité du pouvoir législatif à confier au pouvoir exécutif des objectifs toujours plus ambitieux de réalisation des politiques climatiques, ainsi que les outils de structuration mis en place par l'exécutif.

1 – La fixation d'objectifs nationaux en matière climatique

Bien que l'identification de l'État en tant qu'acteur du changement climatique soit très récente, nous avons pu constater depuis le sommet de la terre de Rio la prolifération d'engagements visant à atténuer les émissions de gaz à effet de serre des États. Ainsi, l'adhésion de la France au protocole de Kyoto, son implication dans l'élaboration des outils européens de traduction de ce dernier ainsi que des paquets climat-énergie et qualité de l'air[59], sont autant d'éléments ayant entraîné la réalisation de lois successives renforçant le caractère d'importance de ces thématiques.

En pratique, l'intégration en droit interne des considérations climatiques a été consacrée pour la première fois au sein de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)[60]. Cette loi intègre pour la première fois un objectif général d'atténuation des impacts du changement climatique. Ainsi, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs se sont vus obligés de « *prévenir, surveiller, réduire ou supprimer les pollutions atmosphériques, préserver la qualité de l'air et, à ces fins, économiser et utiliser rationnellement l'énergie*[61] ». Il est intéressant de noter que la

[59] *Cf. supra.* Introduction.
[60] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie,* JORF n°0001 du 1 janvier 1997, page 11.
[61] Ibid., article 1.

formulation de l'article prend pour base les droits de l'homme[62]. Également, la question du changement climatique est explicitement intégrée par le législateur dans la question de pollution atmosphérique[63].

Par la suite, le législateur est venu graver en droit interne les engagements chiffrés de l'État français au sein de la loi de Programmation fixant les Orientations de la Politique Énergétique (POPE)[64]. Celle-ci reconnaît le rôle de l'État en première ligne[65], traduit les propositions intégrées dans le discours politique dès 2003 du facteur 4[66] visant à diviser par quatre à l'horizon 2050 les émissions de GES du pays[67], et fixe des objectifs de diminution de 3% les émissions de gaz à effet de serre de la France par an. Ce dernier objectif étant lié à l'engagement pris au sein du protocole de Kyoto par l'Union européenne de la diminution de 8% de son niveau d'émissions de GES par rapport à 1990[68]. Le législateur structure ainsi en quatre axes la politique énergétique de l'État, les deux premiers étant chiffrés. Le premier axe est directement tourné vers les questions d'efficacité énergétique, dont l'objectif est traduit en diminution de l'intensité énergétique finale, avec un objectif de 2% annuel jusqu'en 2015 et de 2,5% annuel par la suite jusqu'en 2030[69]. Le second vise l'obtention d'une diversification des énergies produites en France, en transformant l'utilisation des énergies fossiles par des ressources dites « d'appoint », en favorisant le développement des énergies renouvelables,

---

[62] En effet, par la formulation explicite d'un objectif de « *mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* », la loi LAURE vient appuyer directement sur les principes reconnus au sein des déclarations de Stockholm et de Rio (*Cf. intro),* ainsi que sur les dispositions de la convention européenne des droits de l'homme et du citoyen appuyant le principe du droit à un environnement sain, dont nous commencions à l'époque à en voir les contours – DEJEANT PONS (M.) « Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 1994. pp. 373-419. ; notons que ce principe possède une valeur constitutionnelle depuis l'intégration au bloc de constitutionnalité de la charte de l'environnement et des dispositions de son article 1er - loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 *relative à la Charte de l'environnement*, JORF n°51 du 2 mars 2005 page 3697.

[63] En effet, l'article 2 de la loi LAURE dispose que « Constitue une pollution atmosphérique au sens de la présente loi l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives » (nous soulignons).

[64] Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 *de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, JORF n°163 du 14 juillet 2005 page 11570.

[65] *Ibid.* articles 1 à 5.

[66] Dont l'origine se trouve au sein d'un rapport au club de Rome – ULRICH VON WEIZSACKER (E.), HUNTER (A) & HUNTER LOVINS (L.), *Factor 4 : Doubling wealth – halving resource use, A report to the Club of Rome*, Earthscan Publications, Londres, 1997, 352p. ; cette expression a été utilisée dès 2003 par la France, à l'occasion de l'ouverture de la 2°ème session plénière du GIEC.

[67] Loi POPE, article 2.

[68] Décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002, *op.cit.*

[69] Loi POPE, article 3

avec un objectif à 2010 de 10% des besoins énergétiques, avec une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable de 21 %[70].

Également, la loi de programmation relative au Grenelle de l'environnement (Grenelle I)[71] transpose en droit interne le « paquet climat-énergie » de l'Union européenne [72], en ajoutant des objectifs ambitieux dans différents secteurs. D'une part, la loi retranscrit les objectifs chiffrés européens avec l'obligation de réduction de 20 % des GES [73], une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique[74] et de 23 % de part d'EnR dans sa consommation d'énergie finale[75]. D'autre part, elle fixe des objectifs de réalisation par secteurs, concourant à l'atteinte des objectifs généraux, que cela soit en matière de rénovation énergétique de l'habitat[76] ou dans les transports[77].

Enfin, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV)[78], est venue actualiser les objectifs ainsi que leurs échéances à horizon 2030 (le schéma ci-dessous résume les principaux objectifs chiffrés inscrits au sein de la loi TECV, en matière de climat et d'énergie), et en rajouter de nouveaux, comme la multiplication par cinq de la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid. Par ailleurs, afin de permettre à l'État la réalisation de sa politique climatique, le législateur a intégré clairement la planification au cœur de son action.

---

[70] Loi POPE, article 4.

[71] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031.

[72] Cf. intro.

[73] Représentant ainsi une diminution de 14% des émissions de GES par rapport aux émissions de 2005, conformément à l'annexe II de la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 *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.*

[74] Seul objectif de la communication de la Commission européenne au Conseil européen et au Parlement européen, intitulée « Une politique de l'énergie pour l'Europe », COM(2007) 1, qui n'a pas fait l'objet d'une directive.

[75] Conformément à l'annexe I de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 *relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.*

[76] Loi Grenelle I, article 5 - Les objectifs de rénovation énergétique très ambitieux de 400 000 rénovations complètes annuelles et de 800 000 rénovations de logements sociaux d'ici 2020, à noter que ces objectifs n'ont pas été tenus – EECKHOUT (L.V.) « Rénovation énergétique de l'habitat : l'objectif du gouvernement hors de portée » *Le Monde,* 04 juin 2014.

[77] Loi Grenelle I, article 10.

[78] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JORF n°0189 du 18 août 2015 page 14263.



Synthèse des principaux objectifs chiffrés au sein de la loi TECV[79]

2 – Une transcription stratégique des objectifs nationaux en matière climatique

Alors que la planification climatique est rapidement apparue à la suite du sommet de Rio, afin de rendre lisible l'action de la France au niveau international[80], la création d'un cadre règlementaire de la planification en tant qu'outil de l'État pour la réalisation de son action climatique au sein du territoire national est plus récente. Alors que les premiers documents de stratégie nationale consacrés au changement climatique ne font l'objet que d'un impératif d'adoption par l'État au sein des lois POPE[81] et Grenelle I[82] sans portée contraignante, l'affirmation du rôle central de l'État dans la construction d'une stratégie bas carbone, ainsi que les effets juridiques détenus par les documents de stratégie afférents sont plus récents et proviennent de la loi TECV.

En effet, la loi TECV est venue consacrer trois documents de planification devant faire l'objet d'une adoption au niveau de l'État afin d'assurer la bonne réalisation des engagements pris dans le domaine climatique.

Le premier document, lié à la qualité de l'air, succède au « plan particules »[83] et au « plan d'urgence pour la qualité de l'air »[84], respectivement établis en 2010 et 2013. Il s'agit

[79] MEEM, *la révolution de la croissance verte s'accélère*, 2016, p.2, 4p.
[80] GIES, « premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre » adopté en conseil des ministres en 1993, 27p. ; Première communication de la France à la CCNUCC, ayant valeur de programme français de prévention du changement climatique, approuvé à Matignon en 1995, 98p. ; République française, Seconde Communication Nationale à la Convention Cadre sur le Changement Climatique, 1997, 169 p.
[81] Loi POPE – article 2, concernant l'obligation de l'Etat d'adopter un plan climat et de réactualiser celui-ci tous les deux ans.
[82] Deux documents peuvent ici être mentionnés. D'une part, l'article 37 de la loi Grenelle I fait intégrer au plan national santé environnement un plan de réduction des particules de l'air. D'autre part, l'article 42 impose la réalisation par l'Etat du premier plan national d'adaptation au changement climatique.
[83] MEEDDM, *plan particules – des mesures nationales et locales pour améliorer la qualité de l'air*, 2010, 31p.

du « plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques » (PREPA), clairement défini par la loi TECV comme un moyen permettant d'atteindre des objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques, fixés par décret[85]. La loi TECV confère une portée juridique à ce dernier en consacrant sa prise en compte par les plans de protection de l'atmosphère, ainsi que par les schémas régionaux climat-air-énergie[86].

Les deux derniers documents stratégiques consacrés quant à eux au climat et à l'énergie sont coordonnés entre eux. De façon générale, la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée « stratégie bas-carbone », a pour objectif de « *définir la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes* » [87]. Cette stratégie, fixée par décret[88], pose 67 recommandations ayant pour objectif l'atteinte d'une diminution chiffrée des émissions de gaz à effet de serre, au moyen de « budgets carbone », déterminés pour des périodes de cinq ans (la première étant de 4 ans, entre 2015 et 2018)[89]. Outre les recommandations figurant au sein du document ayant vocation à impulser des actions, la « programmation pluriannuelle de l'énergie »[90] doit être réalisée en conformité avec la stratégie nationale bas carbone et les budgets carbones[91]. Cette programmation s'articule temporellement aux budgets carbone[92] et a pour finalité d'atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'État sur les questions de « *sécurité de l'approvisionnement énergétique* », « *d'amélioration de l'efficacité énergétique et de baisse de la consommation d'énergie primaire, en particulier fossile* », de « *développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération* », de « *développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie pour favoriser notamment la production locale d'énergie* », de « *développement des réseaux intelligents et d'autoproduction* », de « *préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale* », et enfin de « *l'évaluation des besoins de*

[84] MEDDE, « Plan d'urgence pour la qualité de l'air », *dossier de presse,* 6 février 2013, 19p.
[85] Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017, *fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du Code de l'environnement,* JORF n°0110 du 11 mai 2017, texte n° 24.
[86] Loi TECV, article 64.
[87] Loi TECV, article 173 – codifié dans le Code de l'environnement aux articles L.222-1 A à L.222-1 E.
[88] Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015, *relatif aux budgets carbones nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone,* JORF n°0268 du 19 novembre 2015 page 21512.
[89] MEDDE, *stratégie nationale bas-carbone*, 2015, 208p.
[90] Loi TECV, article 176.
[91] Code de l'énergie, article L.141-1.
[92] Code de l'énergie, article L.141-3.

compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et d'adaptation des formations à ces besoins »[93].

S'il nous faut saluer le déploiement de ces nouveaux outils de planification dans un cadre règlementaire clair, nous constatons que les effets juridiques de ces derniers apparaissent encore insuffisants pour permettre d'atteindre les objectifs poursuivis. Notamment, les premiers retours concernant la mise en œuvre de la SNBC concluent à une insuffisance des moyens mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés au sein de la stratégie[94]. Bien qu'il soit nécessaire de prendre en compte la question de l'inertie des politiques publiques nationales et territoriales, afin de mettre concrètement en œuvre les recommandations de la stratégie nationale bas-carbone, la possible conciliation entre l'ensemble des enjeux sectoriels sur lesquels repose son action climatique diminue grandement la capacité de l'État d'atteindre ses objectifs, afin de permettre d'obtenir une vision intégrée des enjeux climat-air-énergie[95]. En l'occurrence, le fait que les rapports entre SNBC et autres documents de planification soit régis par un lien de prise en compte et non de compatibilité[96] peut nuire à l'atteinte des objectifs climatiques à l'échelle nationale.

Néanmoins, le rôle de l'État ne s'arrête pas à la création d'objectifs. Il joue un rôle actif dans la réalisation de sa politique climatique.

B) Une action désormais limitée de l'État dans la réalisation de sa politique climatique

L'État joue également un rôle d'acteur de sa politique climatique, dont le caractère direct s'est toutefois vu progressivement atténué[97]. D'une part, il exerce des compétences sur de nombreuses thématiques en lien avec la réalisation de l'action climatique par le biais de son administration déconcentrée. D'autre part, il joue encore un rôle important dans le secteur de l'énergie, poursuivant des finalités parfois schizophrènes, ce qui résulte de son positionnement historique centralisé.

---

[93] Code de l'énergie, article L.141-2.
[94] MTES, *suivi de la stratégie nationale bas-carbone – indicateurs de résultats*, document 1 sur 4, 2018, pp.4-15. 16p.
[95] Assemblée nationale, ROUMEGAS (J-L.), SADDIER (M.) (Rap.), *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, 2016,* pp.88-89, 507 p.
[96] Sur la question des différents rapports juridiques entre documents de planification, v.not. GOZÉ (E.), « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *BJDU*, n°1, 2018, pp.3-6 ; v.eg. JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *DAUH*, 2005, p. 79.
[97] DURAN (P.) THOENIG (J-C.) « L'Etat et la gestion publique territoriale » *Revue Française de science politique,* vol. 46, N°4, 1996, pp. 580-623.

1 – Une efficacité progressive des services déconcentrés dans la politique climatique

Si les services déconcentrés de l'État jouent un rôle important dans la réalisation de sa politique climatique, nous constatons que ses interventions, qu'elles soient sectorielles ou générales, sont la résultante de ses évolutions. En effet, l'action des services déconcentrés a suivi une évolution en parallèle de la décentralisation[98]. En effet, depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi DEFFERRE », l'Etat exerce en cogestion avec les collectivités territoriales de nombreuses politiques publiques[99]. Ainsi, les préfets ne possèdent plus le pouvoir exécutif sur l'assemblée élue départementale [100], et n'exercent plus de contrôle a priori des actes en examinant leur opportunité[101]. Pour autant, le préfet est resté le garant de la légalité des actes pris par les collectivités territoriales, ainsi que du maintien de l'ordre public[102].

Afin de réaliser le contrôle de légalité des actes, des services déconcentrés ont été constitués sur des périmètres d'intervention thématiques aux échelles régionales et départementales[103], en application de la loi relative à l'administration territoriale de la république[104]. Notons que ces services ont fait l'objet d'une réorganisation importante opérée par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, cette dernière ayant identifié le besoin d'une fusion des services déconcentrés[105].

---

98 GRALE – FATH (B.), *l'intelligence territoriale, une nécessité* L'Harmattan, 2013, pp.105-116.
99 Cf.infra. §2.
100 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982 page 730, articles 23, 26 et 34.
101 *Ibid.* article 3.
102 *Ibid.* le conseil constitutionnel, dans sa décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 concernant la loi n° 82-213 a pu notamment expliciter la question du contrôle de légalité préfectoral par rapport au principe de libre administration des collectivités, dans le cadre de la décentralisation. Sur la question du contrôle de légalité des plans climat, *cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 1, section 1.
103 Voir, pour plus de détails, Cour des comptes, « chapitre II – des recompositions fortes mais des défauts de cohérence », *L'organisation territoriale de l'Etat,* 2013, pp.61-128, 294 p.
104 Ce principe est clairement énoncé au sein du premier article de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992, page 2064 : « *L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* ».
105 Ministère de la fonction publique, *révision générale des politiques publiques – guide méthodologique*, 2007, p.18, 22p.

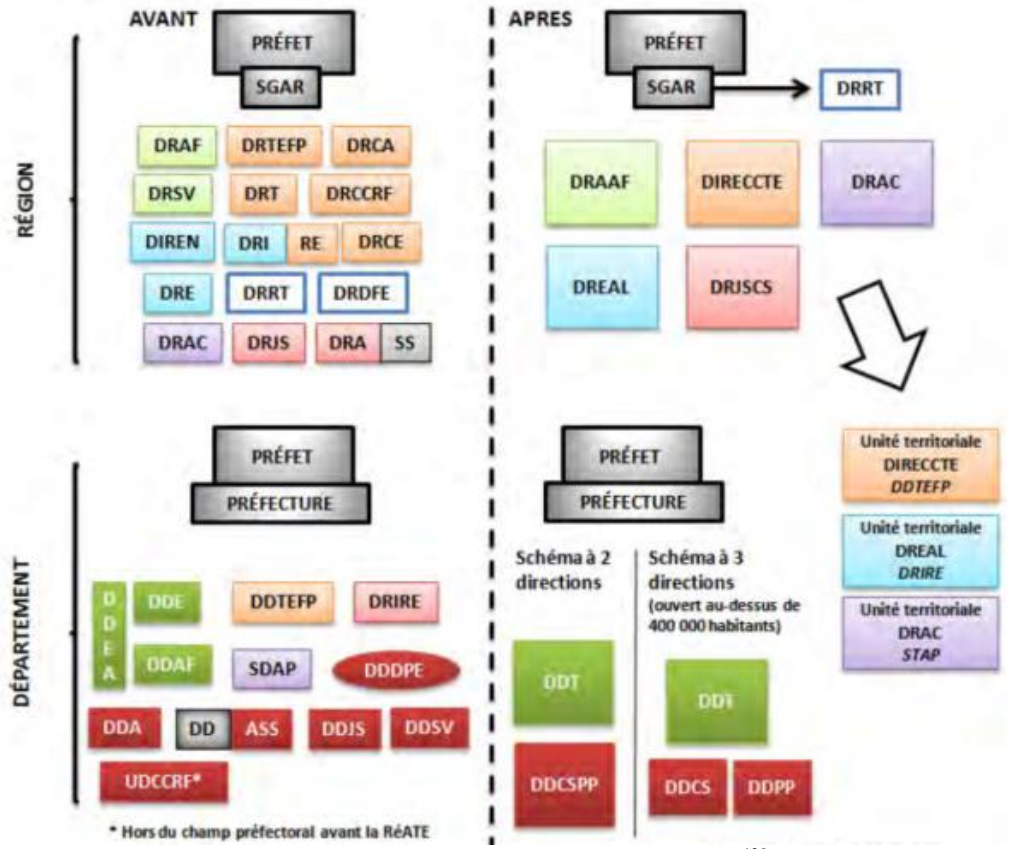


Schéma des fusions opérées entre services déconcentrés au sein de la RéATE[106]

Ce sont sur ces services déconcentrés que se reposent les préfets de départements et de régions dans leurs rôles respectifs de mise en œuvre des politiques nationales, ainsi que de coordination et d'animation de celles-ci[107]. L'organisation ainsi construite permet aux préfets de jouer un rôle clair sur des thématiques spécifiques[108] en lien avec l'action sur les questions climatique, comme c'est le cas en matière de zones naturelles et de biodiversité[109], de gestion des milieux marins[110], ou encore de qualité de l'air[111]. Néanmoins, malgré cette réorganisation, une faiblesse existait jusqu'en 2015 dans le traitement des questions

[106] Cour des comptes, *op.cit.* p.71 – l'ensemble des éléments fusionnés font l'objet d'un détail, pp. 68-70.
[107] Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 *portant charte de la déconcentration*, JORF n°0107 du 8 mai 2015, texte n° 23, articles 5 et 6.
[108] GOZÉ (E.), Les plans climat. « Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales », *op.cit*, pp. 212-218.
[109] Concernant la compétence du préfet de région relative à la fixation des orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats précisent les objectifs à atteindre en ce qui concerne la conservation et la gestion durable de la faune de la région - Code de l'environnement, article L.414-8 ; concernant l'introduction d'espèces faunistiques et floristiques par le préfet de département - Code de l'environnement, article R.411-34-I et sur les espèces exotiques envahissantes, article R.411-40.
[110] Le rôle des préfets de région et préfet maritime de méditerranée pour le territoire de la Métropole est notamment détaillé au sein du décret n° 2012-219 du 16 février 2012, *relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade*, JORF n°0041 du 17 février 2012 page 2781, article 2.
[111] V. not. article L.222-4 du Code de l'environnement ; *cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 2.

transversales par les services, notamment relatives au changement climatique. En effet, ce constat était établi au moment de la construction des SRCAE : « *Au-delà d'un problème de structuration des activités des toutes récentes DREAL, il faut également prendre en compte la conception des services de l'état qui est organisée en fonction des activités professionnelles d'interlocuteurs et non de thématiques transversales environnementales* [112] ».

L'acquisition d'une expertise transversale des services de l'État s'est ainsi vue priorisée, au travers notamment de la reconnaissance du droit des préfets, de déroger à titre expérimental à l'organisation des services déconcentrés de l'État et à la répartition des missions entre ces services, dans le but de mieux tenir compte des spécificités locales[113]. Par ailleurs, nous constatons que sur ces thématiques, les services déconcentrés de l'Etat ont depuis plusieurs années construit une collaboration forte avec l'ADEME[114] et la Région[115], notamment au travers des contrats de plan Etat-Région-ADEME[116].

Ainsi, parallèlement à l'utilisation de ses services déconcentrés, l'Etat joue également un rôle sur les questions énergétiques.

2 – Une action de l'État en continuité de son positionnement historique

« *L'État favorise la réduction de l'impact sanitaire et environnemental de la consommation énergétique et limite, à l'occasion de la production ou de la consommation de l'énergie, les pollutions sur les milieux liées à l'extraction et à l'utilisation des combustibles ainsi que les rejets liquides ou gazeux, en particulier les émissions de gaz à effet de serre, de poussières ou d'aérosols*.[117] »

Depuis l'intégration de l'Etat au cœur des questions énergétiques en 1946 et jusqu'à aujourd'hui, la place de l'Etat au sein des questions énergétiques est restée centrale malgré une forte évolution.

D'une part, le rôle historique de l'État dans le développement de l'énergie en France doit être regardé dans toutes les étapes du circuit de l'énergie. En effet, depuis la loi sur la

---

[112] Conseil général de l'environnement et du développement durable, GAZEAU (J-C.) & GALIBERT (T.), *cartographie des compétences des services déconcentrés en matière de climat, qualité de l'air et d'énergie,* rapport n°008918-01, p.38

[113] Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, *op.cit.* article 16.

[114] *Cf. infra.* Partie 2, titre 2, chapitre 2, section 1.

[115] *Cf. infra.* Section 2.

[116] CPER PACA 2015-2020, 2014, pp.26-37 ; v.eg. ADEME, *Extraits des annexes à la convention pluriannuelle Etat–Région PACA–ADEME, CPER 2015-2020 - Axe "Transition écologique et énergétique"*, 2014, 14p.

[117] Loi POPE, article 2.

nationalisation de l'électricité et du gaz[118], l'ensemble des activités de production, de transport, de distribution[119] et de fourniture d'énergie étaient assurées au niveau national par « Électricité de France » et « Gaz de France », deux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial[120].

Néanmoins, du fait de l'ouverture à la concurrence du marché de la production d'électricité, il a été rendu nécessaire d'opérer une distinction entre les actions faisant l'objet d'un monopole d'État lié au service public (comme c'est le cas du transport et de la distribution d'énergie), des activités entrant dans le champ concurrentiel (production et fourniture d'énergie[121]. La France a ainsi transposé ces directives dans son droit interne, et a entamé une distinction entre ces activités à travers les lois du 10 février 2000 *relatives à la modernisation et au développement du service public de l'électricité* assurant la dissociation comptable des activités[122], du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, et du 07 décembre 2006 *relative au secteur de l'énergie*, parachevant la dissociation des entreprises exerçant une activité de transport ou de distribution[123]. Pour autant, bien que séparées juridiquement, ces entreprises restent majoritairement contrôlées par l'État au niveau de la composition de leur capital. Ainsi, sur les questions de fourniture et de production d'énergie, celles-ci jouent un rôle central dans la réalisation de l'action nationale, en conciliant la réalisation des objectifs annoncés par l'État et leur position au sein d'un marché désormais ouvert à la concurrence[124]. Par ailleurs, sur le rôle de transport et de distribution d'énergie, ces entreprises s'imposent comme des acteurs importants de la réalisation des politiques climatiques de par leur objectif de service public, ce

---

118 Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*, JORF du 9 avril 1946 page 2951.

119 A l'exception des zones où préexistaient à la date de création de la loi une entreprise locale de distribution, loi n°46-628, *op.cit.* article 23.

120 Loi n°46-628, *op.cit.,* articles 2 et 3.

121 Initialement au travers des directives 96/92 du 19 décembre 1996 et 2003/54 du 26 juin 2003. Les règles communes pour le marché intérieur de l'énergie sont aujourd'hui règlementées par les directives 2009/72/CE et 2009/73/CE ; POUPEAU (F-M.) « Du département aux régions. 30 ans de recomposition de la présence d'EDF-ENEDIS sur les territoires » *in* GRALE (Coll.), *les territoires de l'Etat,* Le Moniteur, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2017, pp. 89-105.

122 Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, JORF n°35 du 11 février 2000 page 2143, article 25.

123 Aujourd'hui respectivement pour le transport de gaz et d'électricité assuré par GRT gaz et RTE, conformément à l'article 5 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, JORF n°185 du 11 août 2004 page 14256 et pour la distribution de gaz et d'électricité par GrDF et Enedis, conformément à l'article 23 de la loi n°2006-1537 du 07 décembre 2006, JORF n°284 du 8 décembre 2006 page 18531.

124 Notamment, concernant la nécessité d'une approche différenciée par l'Etat du traitement de son activité en tant qu'investisseur privé, et ce malgré le respect des engagements spécifiques pris au sein de l'article 4 de la loi POPE – PASTOR (J-M.) « L'Etat actionnaire distinct de l'Etat puissance publique » *Dalloz actualité,* 18 janvier 2018.

que l'on peut notamment constater au sein des nouveaux modèles de contrat de concession de distribution d'électricité[125].

Pour autant, la présentation de l'action de l'État dans l'atteinte des objectifs climat-air-énergie qu'il formule ne saurait être complète en appréhendant uniquement les rémanences de ses anciennes prérogatives comme nous venons de le faire. En effet, son action s'inscrit dans une dimension beaucoup plus large de l'encadrement des compétences décentralisées, à travers cette fois un rôle plus indirect.

§2 – Le glissement vers un État régulateur

Au-delà du rôle direct de l'État sur les politiques climatiques, l'atteinte des objectifs en matière climatique repose principalement sur les leviers d'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences décentralisées. Nous verrons donc comment l'État, afin d'atteindre ses objectifs en matière climatique, a diversifié son action au travers de la construction d'une coadministration des questions climatiques, ainsi que d'un rôle de régulation.

A) Une coadministration Etat-collectivités, fruit d'une fragmentation de la compétence climatique

Il est rare que, dans le domaine des relations entre l'État et les collectivités locales, une disposition soit parfaitement univoque, que l'on puisse en tirer une conséquence claire allant dans un seul sens. Les schémas illustrent cette difficulté à démêler les intérêts nationaux et les intérêts locaux, le souci de modernisation et la volonté de contrôle, les préoccupations techniques d'intérêt collectif et les enjeux politiques.[126]

À la suite de la redéfinition des champs de compétences exercées de manière décentralisée par les collectivités territoriales et leurs groupements au sein des lois DEFERRE[127], poursuivi par la loi Chevènement[128], la révision constitutionnelle de 2003[129], la

[125] *cf. infra.* Partie 2, titre 2, chapitre 2, section1.
[126] PONTIER (J-M.) » Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *Recueil Dalloz, 1997,* p.379.
[127] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, op.cit. et loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, JORF du 9 janvier 1983 page 215.
[128] Loi nº 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF n°160 du 13 juillet 1999 page 10361.
[129] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568.

loi relative aux responsabilités locales[130] et dont le dernier acte s'est vu affirmer avec les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[131] (MAPTAM) et portant nouvelle organisation territoriale de la République[132] (NOTRe), l'État n'assume plus seul l'ensemble des compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques. En effet, et de manière non exhaustive, les collectivités territoriales exercent directement sur leur territoire l'ingénierie relative à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme, de transport, de développement économique, de tourisme, de gestion des déchets ou encore de développement des énergies renouvelables. Aujourd'hui, bien que seules les communes disposent encore de la clause générale de compétence[133], les régions et départements ont vu finalement disparaitre celle-ci avec la loi NOTRe[134].

Conséquence de ces évolutions, les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent des compétences stratégiques et opérationnelles permettant la réalisation des politiques climatique, à l'échelle de leurs territoires, comme c'est le cas de la Métropole Aix-Marseille-Provence[135]. Pour autant, l'État possède un rôle, bien qu'indirect, dans la mise en œuvre des principaux instruments de la politique climatique territoriale[136].

D'une part, celui-ci coconstruit certains documents stratégiques. Ainsi, alors que la Région possède un rôle de chef de file de la compétence climat-air-énergie[137], l'élaboration de son document structurant, le schéma régional climat-air-énergie, devenu le volet climat de son schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire[138], faisait l'objet

[130] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545.
[131] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, *op.cit.*
[132] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, *op.cit.*
[133] Consacrant un principe d'autodétermination des communes par la formule « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».
[134] Cette clause ayant fait l'objet de plusieurs revirements rapides de la part du législateur. Initialement cette clause avait été consacrée en 1884 pour les communes (loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*, JORF du 6 avril 1884 page 1557, article 61), et étendue lors de la décentralisation pour les départements et Régions au sein de la loi DEFERRE de 1982. Par la suite, la clause de compétence générale avait été supprimée pour les départements et les régions par la réforme du 16 décembre 2010, puis restaurée par la loi MAPTAM. Pour finir, la loi NOTRe l'a de nouveau supprimée pour les départements et les régions, en s'appuyant sur une liste claire de compétences précises définies.
[135] *Cf. infra.* Chapitre 2.
[136] Nous ne traiterons pas au sein de ce chapitre du maintien des prérogatives de l'Etat sur la fixation des périmètres intercommunaux, définissant ainsi l'assise territoriale de la politique climatique intercommunale, mais nous effectuerons une analyse des incidences de leur mise en œuvre dans le cas précis de la Métropole AMP, au travers de sa création, ainsi que de son rapprochement avec le département (*cf. infra.* Titre 2, chapitre 1.).
[137] *Ibid.*
[138] *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 1.

d'une élaboration conjointe entre la région et l'État[139]. Bien que celui-ci soit devenu plus indirect dans l'élaboration du SRADDET avec une participation moins forte des services déconcentrés[140], les prérogatives de l'Etat restent importantes en raison du caractère impératif de l'avis de ce dernier[141], et ont même entraîné à considérer le fait que « *la région participe plutôt à une gouvernance nationale de l'énergie et du climat plutôt qu'elle ne mène une gouvernance locale* »[142].

D'autre part, l'État joue un rôle dans le processus d'adoption des plans climat-air-énergie territoriaux en amont et en aval de la construction de ceux-ci, au-delà même du contrôle de légalité exercé par le préfet de département[143]. En effet, le préfet de région joue un rôle dans le « dire de l'Etat » au sein de la démarche[144]. En amont, ce rôle consiste en la diffusion d'un « porté à connaissance » des informations utiles à l'élaboration d'un PCAET pour les intercommunalités délibérant sur l'élaboration d'un PCAET, dans les deux mois suivant la déclaration d'élaboration. En aval, le préfet de région rend un avis sur le document réalisé, en vérifiant le traitement intégré par le projet de PCAET de l'ensemble des domaines et secteurs d'activité précisés par le décret du 28 juin 2016, ainsi que la conformité des rapports juridiques du PCAET aux divers documents de planifications qu'il doit respecter[145].

Au-delà de son rôle direct de contrôle, l'État joue un rôle de régulation financière.

B) Un glissement vers un rôle de régulation financière de l'État

L'État joue également un rôle de régulation des actions en matière climatique auprès de son administration décentralisée de différentes façons. Alors que nous verrons en deuxième partie de cette thèse, comment l'État accompagne les territoires comme la Métropole Aix-Marseille-Provence de manière opérationnelle dans les questions d'ingénierie[146] et de façon

---

[139] ALLEMAND (R.) « les effets juridiques du SRCAE », *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions,* Le Moniteur, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2013, pp.169-182.
[140] L'article L. 4251-5 associe le préfet de région et l'article L. 4251-6 la DREAL pour avis, mais va nettement moins loin que la composition partenariale entre Etat et région prévue pour l'élaboration du SRCAE, conformément aux dispositions de l'article R. 222-3 du Code de l'environnement.
[141] CGCT, article L. 4251-7.
[142] GOZÉ (E.) *op.cit.* p.253.
[143] *Cf. infra.* Chapitre 2, Section2 – une circulaire est venue préciser de manière très claire les contours du contrôle de légalité devant être réalisé dans le cadre de l'adoption de ces outils - MEEM, *note du 6 janvier 2017 relative au PCAET,* NOR : DEVR1633517N, pp.4-5.
[144] MEEM, *op.cit.* pp.4-5.
[145] *Cf. infra*. Schéma des documents pour lesquels le PCAET doit être mis en adéquation via prise en compte ou compatibilité, chapitre 2, section2 ; concernant la prise en compte des différents documents stratégique par le plan climat-air-énergie métropolitain, et de façon plus large concernant la nécessité d'une articulation aux documents non prévus par la loi, *cf. infra.* Titre 2, chapitre 2.
[146] *Cf. infra* partie 2, titre 1, chapitre 1, section2.

incitative[147], nous examinerons ici son rôle en matière de financement des actions climatique, de façon générale et spécifique.

De manière générale, l'Etat, par le biais des Contrats de Plan Etat-Région (CPER), vient abonder financièrement la réalisation des politiques publiques régionales et infra-régionales. S'il apparaît souhaitable dans la situation de tension budgétaire que l'État puisse faciliter la réalisation d'actions de la part des territoires, nous constatons que les CPER sont en réalité un moyen d'orienter concrètement les actions des collectivités. Ainsi, à titre d'exemple, le CPER 2015-2020 signé en Région PACA[148] mobilise 1,8 milliard d'euros, structuré sur cinq axes, intégrant notamment « affirmer le cap de la transition énergétique et écologique »[149], ainsi que « dynamiser l'accessibilité multimodale »[150], en fléchant des actions spécifiques dont les effets climat-air-énergie apparaissent importants, et en soumettant à des critères d'éco-conditionnalité, l'obtention des financements de projets dans ce cadre précis[151]. Notons que la Métropole Aix-Marseille-Provence a adopté une convention territoriale d'application du CPER[152], visant au financement de projets sur l'accessibilité multimodale[153]. On peut cependant regretter ici l'absence de priorisation d'actions réalisée par la Métropole sur les questions de transition écologique et énergétique[154].

De manière spécifique, et au-delà des financements des politiques globales, l'État participe également au financement de projets distincts visant la réalisation des objectifs climatiques au sein des territoires. En effet, suite à la loi de finances de 2010, l'État a créé des programmes d'investissements d'avenir (PIA) avec l'objectif d'impulser de nouvelles dynamiques, notamment en matière de transition énergétique[155], mettant ainsi en œuvre les objectifs du Grenelle de l'environnement[156]. Sur cette thématique spécifique, l'État[157] a déployé des enveloppes conséquentes sur la durée du PIA 1 (2010-2014) au sein de la Mission

147 *Cf. infra* partie 2, titre 2, chapitre 1, section2.
148 CPER PACA 2015-2020, 148p.
149 Comprenant une enveloppe de plus de 275 millions d'euros – *op.cit.* pp. 26-37.
150 Comprenant une enveloppe de plus de 869 millions d'euros – *op.cit.* pp. 22-25.
151 Circulaire du premier ministre du 31 juillet 2014 concernant la mise en œuvre des CPER, *n°5730/SG*
152 Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1629/CM, Approbation d'une convention spécifique d'application - Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020.
153 Contrat de plan Etat-Région 2015-2020, Convention spécifique d'application Métropole Aix-Marseille-Provence, 2016, pp.14-21, 39p.
154 Cet axe ne fait que l'objet d'un rappel des objectifs du CPER et ne donne lieu à aucun financement spécifique.
155 Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 *de finances rectificative pour 2010*, JORF n°0058 du 10 mars 2010 page 4746, article 8.
156 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (*op.cit.),* article 22.
157 Par le biais d'une coordination avec l'ADEME, la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

« écologie, développement et mobilité durables » (3,6 milliards d'euros), et pour la réalisation du PIA 2 (période 2015-2018) pour la même mission (5,225 milliards d'euros)[158]. Notons que la transition énergétique est également identifiée au sein des 10 milliards d'euros d'enveloppe du PIA 3, par des programmes spécifiques de transition énergétique[159]. Ces programmes sont notamment déclinés sur des thématiques spécifiques intéressant directement les collectivités, tels que « innovation pour la transition écologique et énergétique », ou encore « villes et territoires durables », ou « démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition »[160]. Enfin, nous pouvons mentionner que l'Etat, au travers des contrats TEPCV et des nouveaux contrats de transition écologique[161], l'Etat vient également diriger l'action des collectivités sur des questions précises.

Ainsi, en matière de politique climatique, l'État agit de manière diversifiée. Il est progressivement passé d'un rôle actif, à celui de structuration et de régulation, au fur et à mesure de la montée en puissance du rôle des collectivités territoriales. La compréhension de ce glissement est nécessaire pour appréhender l'actuel rôle de la Métropole dans la réalisation de sa politique climatique territoriale.

[158] République française « rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des PIA » *annexe au projet de loi de finances pour 2018,* pp.13-17.
[159] Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*, JORF n°0303 du 30 décembre 2016, texte n° 1, article 134 (voir notamment la '' Répartition, par mission et programme, des crédits du budget général '').
[160] V. notamment ADEME « 8 nouveaux appels à projets : Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition », *communiqué de presse,* 9 février 2018 ; v. eg. Premier ministre « Annonce des lauréats de l'appel à manifestations d'intérêt Territoires d'innovation de grande ambition », *communiqué de presse,* 04 janvier 2018.
[161] *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 2.

Section 2 : La place du plan climat au cœur d'une politique climatique intercommunale en construction

Alors que nous avons pu voir que les moyens d'action sur le changement climatique ne sont plus uniquement liés à l'action de l'État, le rôle des intercommunalités s'est vu récemment clarifié, en constituant un échelon territorial permettant d'avoir une vision stratégique, tout en jouissant d'une proximité plus forte qu'aux échelles départementales et régionales[162]. Ainsi, avant d'examiner de quelle façon les plans climat-air-énergie territoriaux s'inscrivent au sein de ce pluralisme institutionnel, il est tout d'abord nécessaire d'analyser de quelle façon le législateur a confié un rôle aux collectivités territoriales. Initialement, il a confié de façon diffuse à l'ensemble des collectivités le soin de mettre en œuvre les objectifs des politiques climatiques au sein de leurs compétences. Il n'a affirmé que très récemment le rôle spécifique du couple région-intercommunalité dans la mise en œuvre des politiques climatiques.

§1 – Une approche originellement fragmentée de l'organisation climatique des territoires

En amont de l'intervention récente du législateur, consacrant de façon explicite leur rôle au sein des lois MAPTAM et TECV, nous pouvons constater que les collectivités exercent depuis la décentralisation une action publique, avec des impacts climat-air-énergie. Le législateur a consacré au coup par coup et de manière fragmentée le rôle des collectivités en matière de climat, d'air et d'énergie, pour ensuite faire une première tentative de clarification lors des lois Grenelle.

A) Une organisation des politiques climatiques territoriales issue d'un principe d'intégration non finalisé

Du fait des lois de décentralisation de 1982 et 1983[163], les communes, départements et régions se sont vus décentralisés de plus en plus de compétences (en matière notamment de développement économique et d'aménagement du territoire, d'urbanisme, ou encore de

[162] PONTIER (J-M.), « L'intercommunalité hier, aujourd'hui et demain » – *in* GRALE, STECKEL-ASSOUERE (M-C.) (Dir.), *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, 2014 pp.31-67 ; BOSBOEUF (P.) DEGREMONT-DORVILLE (M.) POUPEAU (F-M.) « Les communautés et les politiques énergie-climat en France. Quelques enseignements autour de l'enquête ADcF », *in* GRALE – MARCOU (G.) EILLER (A-C.) POUPEAU (F-M.) STAROPOLI (C.), *gouvernance et innovations dans le système énergétique – De nouveaux défis pour les collectivités territoriales,* 2015, pp. 121-149.

[163] La loi DEFERRE de 1982 (*op.cit.*) ayant été complétée en 1983 par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, *op.cit.*.

logement[164], et en matière de transports[165]), dans le cadre d'une clause générale de compétence exercée notamment dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que du cadre de vie[166]. Cette vague de décentralisation consacra ainsi dès les années 80 la base des leviers d'une action en matière climatique des collectivités territoriales.

C'est au sein de la loi LAURE, dès 1996, que sont explicitement associées les collectivités territoriales, sur la question de la pollution atmosphérique[167]. Cette reconnaissance du rôle de l'ensemble des collectivités est associée également à l'impératif de la création d'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air à l'échelle des agglomérations. Notons que si le choix d'une définition par agglomération des dispositifs en fonction des seuils de population[168] était pertinente à l'époque (la loi et son décret étant antérieurs à la publication de la loi Chevènement consacrant les intercommunalités[169]) le maintien encore aujourd'hui de cette classification peut poser question[170]. Pour autant, si la loi fixe un cadre clair à l'adoption de mesures en cas d'épisodes de pollution de l'air, concernant les objectifs d'atténuation de gaz à effet de serre à proprement parler, le législateur n'intègre pas dans ses différentes dispositions le caractère diffus de leurs effets sur l'environnement. Ainsi, outre la considération générale des impacts de pollutions atmosphériques sur le changement climatique, nous ne trouvons aucune prise en compte spécifique de ce phénomène, y compris dans les mesures consacrées en matière de plans de déplacements urbains et d'urbanisme et d'environnement[171], nous amenant à penser qu'en substance, le législateur pose un principe

[164] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (*op.cit.)* dont les conditions d'application et de transfert sont décrites au sein du titre II.
[165] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983, *complétant la loi n°83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat,* JORF du 23 juillet 1983 page 2286, titre II.
[166] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 *(op.cit.*), article 1.
[167] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, *op.cit.,* article 1– sur la correspondance entre les questions de pollutions atmosphériques et de lutte contre l'effet de serre, article 2 (Cf. supra. Section 1) ; ; Notons qu'avant la loi LAURE, les pollutions atmosphériques ont été appréhendées uniquement par l'Etat sous le spectre des pollutions industrielles au sein de la loi du 19 décembre 1917 *portant règlementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, et sur la pollution atmosphérique,* JORF du 21 décembre 1917 page 10443 ; de la loi du 20 avril 1932 dite Aubriot, *tendant à la suppression des fumées industrielles (pollution, protection de l'environnement),* JORF du 21 avril 1932 page 4293 ; ainsi que de la 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*, JORF du 3 août 1961 page 7195.
[168] Dont la liste apparaît en annexe II du décret n° 98-360 du 06 mai 1998 *relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites*, JORF n°110 du 13 mai 1998 page 7196, article 2.
[169] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *op.cit.,* cette loi consacre notamment la compétence optionnelle des communautés d'agglomérations et obligatoire des communautés urbaines en matière de qualité de l'air (respectivement aux articles 1 et 5.
[170] *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 2.
[171] Cependant, notons que les actions de diminution des émissions de polluants atmosphériques sans les transports, bien que ne concernant pas directement le dioxyde de carbone, possèdent un effet d'entraînement sur ce dernier. Ce constat ne peut cependant pas être généralisé, nous avons notamment

d'intégration des questions climatiques dans l'action publique des territoires, sans pour autant en définir les contours.

Par ailleurs, le rôle des collectivités sur le versant énergétique du changement climatique s'est quant à lui vu précisé au sein de deux lois. Dans un premier temps, la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité est venue réattribuer aux communes et intercommunalités un rôle spécifique en matière de service public de l'électricité[172], et notamment une compétence partagée en matière d'aménagement et d'exploitation d'installation d'énergie renouvelable[173]. Dans un second temps, la loi POPE a consacré de manière plus globale le fait que « les *collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergies de réseau peuvent, de manière non discriminatoire, réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ou faire réaliser, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2224-31, des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs desservis en basse tension pour l'électricité ou en gaz, lorsque ces actions sont de nature à éviter ou à différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'énergies de réseau relevant de leur compétence* »[174].

Ces deux lois ont ainsi permis de généraliser la dimension énergétique dans l'action des collectivités en matière de changement climatique. Néanmoins, la répartition des actions entre collectivités directement appréhendée sous le spectre du changement climatique demeure opaque. Ce flou a persisté même avec le développement d'un cadre issu du Grenelle

pu voir que la suppression au sein du protocole de Montréal des gaz appauvrissant la couche d'ozone (chlorofluorocarbures) par l'utilisation de produits de substitution (hydrofluorocarbures) a entraîné un gros effet rebond sur le potentiel d'effet de serre des produits utilisés – un amendement du protocole de Montréal a été signé en ce sens pour un abandon définitif de l'utilisation de ces produits à 2050 – PNUE, *Rapport de la vingt-huitième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone,* 15 novembre 2016 – décisions XXVIII/1 & XXVIII/2, pp.35-41.

[172] Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n°35 du 11 février 2000 page 2143, article 1 ; Les collectivités possédant un établissement local de distribution d'énergie antérieurement à la loi n° 46-628 du 8 avril 1946, *op.cit.* avaient par ailleurs conservé leur compétence de distribution d'énergie.

[173] Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 (*op.cit.),* article 11.

[174] Loi POPE, article 20. En conséquence de cette disposition, la loi consacre de manière obligatoire pour les communautés urbaines et facultative pour les communautés d'agglomération une compétence de « *soutien aux actions de maîtrise de la demande en énergie* ».

de l'environnement, en raison de l'absence d'une définition claire des rôles des collectivités dans les politiques climatiques territoriales[175].

B) La création d'un cadre des politiques climatiques territoriales aux contours encore flous

Promulguées les 3 août 2009[176] et 12 juillet 2010[177], les lois dites « Grenelle » sont venues traiter de façon transversale des questions environnementales. Le législateur a effectué un exercice de structuration des compétences des collectivités territoriales en matière de politique climatique[178]. Premièrement, le principe d'intégration que nous avions pu esquisser de façon timide au travers des lois adoptées, fait cette fois l'objet d'une consécration explicite : « *L'État doit, comme toute collectivité publique, tenir compte dans les décisions qu'il envisage de leurs conséquences sur l'environnement, notamment de leur part dans le réchauffement climatique et de leur contribution à la préservation de la biodiversité, et justifier explicitement les atteintes que ces décisions peuvent le cas échéant causer* »[179]. Ce principe ne connait pas de déclinaisons opérationnelles pour les collectivités, il est intéressant de constater que le rôle de l'ensemble des collectivités est désormais pleinement identifié, notamment au travers du spectre de l'aménagement du territoire. La loi consacre tout d'abord une obligation générale d'adoption de plans climat-énergie territoriaux, pour l'ensemble des collectivités et groupements de plus de 50 000 habitants[180]. Elle prévoit aussi explicitement la contribution à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement parmi les règles générales d'urbanisme[181].

Par ailleurs, la Région devient centrale dans la fixation des objectifs climatiques du territoire, au travers du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie[182], venant explicitement décliner les engagements nationaux des lois LAURE en matière de qualité de l'air et POPE en matière d'énergie, et permettant l'atteinte des objectifs relatifs au climat et à

---

[175] BILLET (P.) & DURROUSSEAU (M.) « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement », *RJE*, 2013, n° spécial, p. 17, v. § 25 à 37.
[176] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031.
[177] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905.
[178] Une analyse de l'ensemble du processus du Grenelle est par ailleurs réalisée sur la question du développement des PCET, *Cf. infra.* Chapitre 2, section 1.
[179] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (*op.cit.),* article 48.
[180] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (*op.cit.),* article 7.
[181] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (*op.cit.),* article 8.
[182] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (*op.cit.),* article 68.

l'énergie au travers d'une mise en œuvre géographique spécifique[183]. Certes, au regard de cet ensemble de critères nous aurions pu effectivement conclure à la consécration du rôle régional dans la structuration territoriale d'une action en matière climatique. Il nous faut cependant nuancer ce constat, du fait des critères d'élaboration conjoints dudit schéma entre l'Etat et la région, actant ainsi un document stratégique dont la force juridique ne vient pas seulement de l'exercice d'une compétence décentralisée, mais également déconcentrée.

En conséquence, le législateur, tout en créant un cadre applicable à l'échelle des territoires sur la réalisation des politiques climatiques, ne permet pas de donner corps à l'articulation entre les différents échelons institutionnels, au-delà des effets juridiques possédés au sein des documents réalisés. Il faudra ainsi attendre les lois issues du dernier acte de la décentralisation, ainsi que la loi de transition énergétique, afin d'identifier les collectivités en charge de coordonner les politiques climatiques des territoires.

§2 – La consécration d'une coordination des politiques climatiques territoriales au sein du couple région-intercommunalité

« *Les PCAET étant dorénavant sans recouvrement sur le territoire, la responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe clairement aux EPCI, de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET, des SRCAE, ou des schémas d'aménagement régional dans les régions d'Outre-Mer* »[184].

Les propos conclusifs de la ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer au sein de la note relative aux PCAET, permettent d'identifier clairement le rôle actuel conféré par l'Etat aux régions et intercommunalités. C'est en effet principalement au travers des lois MAPTAM et TECV, que l'actuelle répartition des compétences de coordination des collectivités territoriales en matière de politique climatique a été consolidée. Cette répartition, structurée à deux niveaux, repose sans équivoque sur le rôle stratégique central de la région et sur le rôle opérationnel des intercommunalités.

[183] Pour l'analyse du SRCAE est réalisée au regard de l'articulation au PCAEM - *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 1
[184] MEEM, *note du 6 janvier 2017 relative au PCAET*, NOR : DEVR1633517N, p.8.

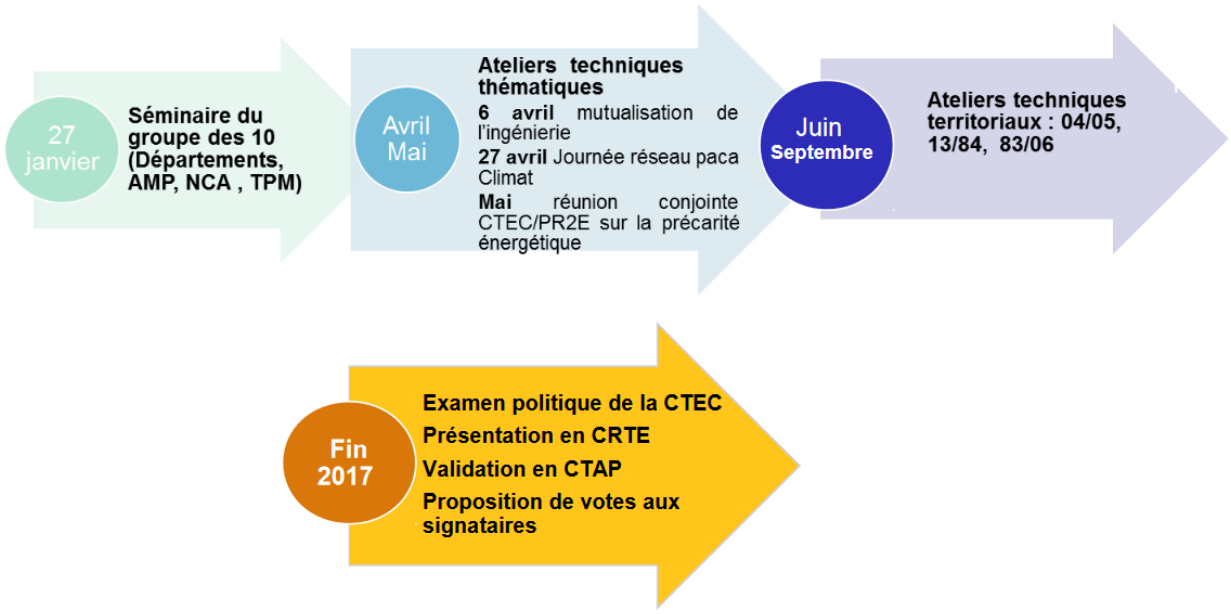
A) La région, chef de file « climat-air-énergie »

La consécration du rôle de la région en tant que collectivité territoriale se voit clairement affirmée au sein de la loi MAPTAM. Cette dernière consacre explicitement le rôle de la Région dans la politique climatique territoriale. Ainsi, « *La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives […] au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie* »[185].

Au-delà de la clarification déjà appréciable du rôle de la Région, le législateur dote cette compétence de « chef de file » d'une déclinaison opérationnelle. En effet, la loi prévoit explicitement un cadre permettant d'articuler les compétences dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales.

En pratique, l'exercice de la compétence de chef de file se traduit par les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC), dont le rôle est de définir avec précision l'articulation de l'action des collectivités. La CTEC permet ainsi de définir les niveaux de compétence pour les différentes échelles de collectivités, d'en organiser l'action et notamment par le biais de délégations de compétences entre ces dernières, ainsi que la création de services unifiés[186]. Cette démarche de convention sur les questions climat-air-énergie a débuté au niveau de la Région PACA en 2016, par la réalisation d'ateliers territoriaux.

[185] Loi MAPTAM, article 3, codifié au sein du CGCT, article L. 1111-9.
[186] CGCT, article L. 1111-9-1-V.



Planning d'adoption CTEC climat-air-énergie[187]

Par ailleurs, le législateur confère à la région le soin de créer un cadre d'ensemble avec la conférence de l'action publique territoriale, présidée par le Président de région, dont le but est notamment de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics[188]. La conférence de l'action publique territoriale a en outre pour fonction d'examiner les projets de convention territoriale d'exercice concerté[189], fixant notamment l'articulation des collectivités sur l'exercice des compétences pour lesquelles un chef de file est désigné, comme c'est le cas pour l'action en matière climatique.

Aujourd'hui le bilan des conférences territoriales de l'action publique, ainsi que des conventions territoriales d'exercice concerté reste très en deçà des attentes à l'échelle nationale. Ces résultats s'expliquent par les profondes mutations structurelles et thématiques opérées par le législateur, l'inspection générale de l'administration énonçant de manière explicite le fait que si « *des dynamiques sont incontestablement en cours sur les territoires, il faut leur laisser le temps de la croissance et de la maturité* »[190]. Ainsi, malgré un planning

[187] Ibid.
[188] Loi MAPTAM, article 4
[189] CGCT, article L. 1111-9-1-VI.
[190] Inspection générale de l'administration, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, rapport n°16119-r, mai 2017, p.6.

d'adoption de la CTEC climat-air-énergie en PACA à échéance fin 2017[191], son adoption reste aujourd'hui en attente[192]. Notons que de façon plus générale, le dispositif des CTEC n'a pas encore fait l'objet d'adoption massive à l'échelle nationale, une seule convention ayant été adoptée en 2016 entre départements, concernant la solidarité territoriale[193].

Par ailleurs, il est intéressant de constater qu'à travers l'utilisation des CTEC, le législateur est venu atténuer le principe de libre administration des collectivités territoriales, en créant une contrainte financière pour les collectivités refusant de signer celles-ci. En effet, outre les effets juridiques des documents stratégiques régionaux dans leur articulation avec les documents émanant des autres échelles de collectivités[194], nous constatons que les conventions territoriales d'exercice concerté détiennent des « dérogations » permettant à l'ensemble des collectivités signataires de celles-ci[195], de bénéficier de conditions de subventions des projets liés à l'exercice des compétences objet de la CTEC, de façon beaucoup plus avantageuse, permettant notamment de déroger à l'interdiction des subventions croisées entre région et département, et enlevant le plancher minimal de participation du maître d'ouvrage équivalent à 30% du projet[196]. Cette réflexion peut même faire l'objet d'un examen sous l'angle du respect du principe constitutionnel de libre administration, au travers de sa remise en cause « *par la multiplication des mécanismes financiers incitatifs et dissuasifs à la disposition de la région* »[197].

Mais bien que chef de file, la région n'est plus la seule collectivité à s'être vue conférer un rôle de protagoniste des politiques climatiques territoriales. Nous pouvons constater la nette émergence des intercommunalités dans leur réalisation, appréhendée par le législateur sous le spectre de la transition énergétique.

---

[191] VALLON (M.C.) « Dispositifs locaux pour la transition énergétique - Vers la mise en œuvre du chef de filât " Climat, Air, Energie " », *Conférence régionale de la transition énergétique*, Marseille, 21 mars 2017.
[192] La CTEC n'a par ailleurs pas été mentionnée au sein de la CRTE organisée à Marseille le 23 mai 2018.
[193] DURANTHON (A.) « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué - À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre » *Revue Droit Administratif,* n°17, 2017, étude 12, §32.
[194] A ce sujet, v. GOZÉ (E.), *op.cit.* pp. 248-252.
[195] Et uniquement ces dernières, comme le consacre l'article L 111-9-1-VI « Les stipulations de la convention sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée. Elles les engagent à prendre les mesures et à conclure les conventions nécessaires à sa mise en œuvre ».
[196] Conformément aux dispositions détaillant la composition des conventions territoriales d'exercice concerté, CGCT, article L. 1111-9-1-V.
[197] Sur ce point, v. notamment la réflexion développée par GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.258-260.

B) L'intercommunalité, de la contribution à la transition énergétique à sa coordination[198]

Bien qu'à première vue les intercommunalités possèdent uniquement une compétence de chef de file en matière de « mobilité douce », concourant directement à l'atteinte des objectifs des politiques climatiques[199], elles se sont néanmoins vues conférer un rôle bien spécifique dans la réalisation plus générale des politiques climatiques. En effet, les communautés urbaines, ainsi que les métropoles de droit commun dont le régime juridique se voit clarifié par la loi MAPTAM, se voient toutes deux conférer une compétence obligatoire de « *contribution à la transition énergétique* », qui bien que ne possédant pas de portée juridique spécifique en elle-même, peut être réalisée au travers des compétences en matière de « *réseaux de chaleur et de froid* », de « *concession de la distribution publique d'électricité et de gaz* », ainsi que « *d'infrastructures de recharge de véhicules électriques* »[200].

Pour autant, c'est au sein de la loi de transition énergétique pour la croissance verte qu'a été affirmé le rôle des intercommunalités dans l'organisation des politiques climatiques territoriales, au travers de l'élaboration des plans climat. Alors que les conditions d'élaboration et d'adoption de ces documents ont été précisées avec un recentrage sur les intercommunalités de plus de 20 000 habitants[201], le législateur est venu affirmer le fait que « *les établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon, lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial mentionné à l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, sont les coordinateurs de la transition énergétique. Ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial et avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, en s'adaptant aux caractéristiques de leur territoire.* »[202]. Par cette disposition, le législateur vient consacrer un statut intermédiaire au chef de file, et consacre une extension explicite de la compétence de contribution à la transition énergétique, en ouvrant celle-ci, y compris aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, dès l'adoption d'un plan climat par ces dernières.

---

198 Au vu de notre objet d'étude portant sur la réalisation de la politique climatique métropolitaine au travers du plan climat métropolitain, nous recentrons ici notre réflexion sur le régime juridique applicable aux métropoles et aux communautés urbaines.
199 Loi MAPTAM, article 3.
200 Respectivement consacré au sein des articles et 43 de la loi MAPTAM, et ce à la différence des communautés de communes et communautés d'agglomérations, qui n'ont pas vu d'évolution sur ce point.
201 *Cf. infra.* Chapitre 2.
202 Loi TECV, article 188.

Alors qu'il sera nécessaire d'analyser la portée juridique de ce statut spécifique, en particulier dans les rapports entre les différentes collectivités territoriales sur le territoire de l'EPCI[203], l'action des collectivités territoriales en matière climatique est désormais structurée par un binôme région-intercommunalité. Or, si le plan climat est bien central dans l'action de la Métropole, il convient de présenter l'évolution de son cadre avant d'effectuer une analyse approfondie de son articulation au sein des politiques sectorielles de celle-ci.

[203] *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 2, section 2.

Conclusion de Chapitre

Bien que l'État reste encore aujourd'hui le protagoniste de la construction des politiques climatiques, les collectivités territoriales se sont vues investies de plus en plus d'un rôle déterminant dans l'atteinte des objectifs fixés. Cette évolution s'est traduite au niveau de l'Etat par une diminution de ses interventions en matière d'ingénierie dans la mise en œuvre d'action sur le domaine climatique, passant d'un rôle d'acteur direct à celui de régulateur et parle déploiement d'un véritable arsenal législatif sur la décentralisation des questions climat-air-énergie.

En l'état, les évolutions récentes sur la répartition des compétences climat-air-énergie ont déterminé de façon claire le rôle clé de deux échelles territoriales sur cette thématique, dont le caractère transversal a longtemps été un frein à l'identification de l'échelle pertinente de mise en œuvre. En premier lieu, les régions ont été investies d'une compétence de chef de file climat-air-énergie, qui constitue une consécration d'un rôle déjà préfiguré par la réalisation des schémas régionaux climat-air-énergie. En second lieu, ce sont les intercommunalités qui ont été identifiées comme des coordinatrices opérationnelles à l'échelle de leurs territoires. Le législateur, en soulignant explicitement le fait que cette progression du rôle des intercommunalités est intrinsèquement liée à la réalisation des plans climat-air-énergie territoriaux, donne une dimension centrale à cet outil dans la réalisation des politiques climatiques territoriales.

Chapitre 2 : Le plan climat, outil central de la stratégie climat-énergie intercommunale

Le PCAET constitue l'outil central de planification des politiques climatiques intercommunales. Il a pour finalité d'intégrer l'atténuation des émissions de GES et l'adaptation au changement climatique au sein des différentes politiques publiques menées par l'intercommunalité. Il doit cependant être appréhendé comme l'outil d'une politique encore en construction. D'une part, nous constatons à travers les différentes phases ayant permis son développement un manque de cohérence, signe d'un outil de planification encore immature. D'autre part, si le PCAET s'est construit sur les acquis des différentes planifications durables, nous constatons encore aujourd'hui une structuration perfectible.

Section 1 : Un développement erratique des PCAET

Le développement des plans climat-air-énergie territoriaux est le fruit d'une gestation ayant commencé en France à la fin des années 1990, pour devenir ce qu'elle est aujourd'hui, au regard du décret n°2016-649 du 28 juin 2016[204]. Son histoire se démarque de l'évolution de la politique climatique nationale, et il convient d'en comprendre l'origine pour mieux appréhender cet outil. Il s'agit de distinguer trois périodes dans le développement de ce dernier. Tout d'abord, nous identifions une période de genèse de l'outil, allant de la prise de conscience du rôle des territoires dans le changement climatique, au premier « plan climat » volontaire conçu sur un territoire. Puis il convient de nous intéresser à la phase de la consécration réglementaire, au travers des lois Grenelle I et II[205]. Enfin, la phase de maturation de l'outil, concrétisée par la loi de transition énergétique[206].

§1 – La genèse des plans climat territoriaux.

La construction du premier « plan climat territorial » résulte d'une réflexion sur le rôle des territoires dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, entreprise par la France dès les années 1990. Alors que la loi LAURE[207] traite en 1997 de la problématique climatique sous les spectres de la préservation de la qualité de l'air et de l'utilisation rationnelle de

[204] Cf. infra. §3
[205] Respectivement loi n° 2009-967 du 3 août 2009 et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (*op.cit.).*
[206] *Cf. supra.* Chapitre 1.
[207] *Cf. supra.* Chapitre 1, Section 1.

l'énergie, le groupe et la mission interministérielle sur l'effet de serre[208] qui l'a succédé, ont eu pour mission d'analyser les possibilités de réduction des émissions de GES dans le pays.

C'est dans cet objectif qu'ont été conçus les premiers programmes nationaux de lutte contre le changement climatique. Depuis le rapport du groupe interministériel en 1990[209], le GIES et la MIES ont créé divers documents de planification en ce sens[210]. Pour autant, la question du rôle des territoires au sein des différents programmes reste très accessoire dans le contenu de ces premières planifications. Elle n'est lancée qu'à partir du programme national de lutte contre le changement climatique de 2000[211]. Faisant suite à la volonté exprimée dès 1998 d'inclure les territoires dans une démarche intégrée de réduction des gaz à effet de serre[212], le document prend ainsi en compte les territoires, et en particulier les régions, pour articuler les contrats de Plan Etat-Région au regard des réductions de GES[213].

Le programme identifie à cet effet des chantiers prioritaires devant faire l'objet d'une contractualisation entre la Région et l'État, et dégage ainsi dix thématiques sur lesquelles des actions de réduction de GES peuvent être entreprises par les Régions[214] :

- Aménagement du territoire et urbanisme ;
- Transports ;
- Efficacité énergétique et énergies renouvelables ;
- Information, sensibilisation, formation ;
- Résidentiel et tertiaire ;
- Déchets et eaux usées ;

---

[208] Décret n° 92-528 du 16 juin 1992 *portant création de la mission interministérielle de l'effet de serre*, JORF n°139 du 17 juin 1992 page 7905.
[209] Groupe interministériel sur l'effet de serre, *Rapport sur l'effet de serre*, 1990, 92p. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://admi.net/archive/www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/b-Effet_de_serre/documents/1.1.doc [consulté le 08/09/2018]
[210] GIES, « premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre » adopté en conseil des ministres en 1993, 27p. ; *Première communication de la France à la CCNUCC, ayant valeur de programme français de prévention du changement climatique*, approuvé à Matignon en 1995, 98p. ; République française, *Seconde Communication Nationale à la Convention Cadre sur le Changement Climatique*, 1997, 169 p.
[211] MIES, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *programme national de lutte contre le changement climatique,* 2000, 211 p.
[212] *V.* commission interministérielle du 27 novembre 1998 et communiqué du premier ministre associé : http://discours.vie-publique.fr/notices/982000118.html [consulté le 18/01/2016] ; *v. eg.* circulaire du 27 août 1999 de Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnementaux aux préfets de région « relative à la préparation des futurs contrats de plan État–Régions et à la prise en compte de l'effet de serre ».
[213] MIES, République française*, Programme national de lutte contre le changement climatique*, 2000, *op.cit.* pp. 79-82 & 168-171.
[214] Les quatre premières thématiques devaient obligatoirement faire l'objet d'une contractualisation, ainsi que trois thématiques au choix sur les six restantes au minimum.

- Industrie ;
- Agriculture et forêt ;
- Coopération Nord-Sud ;
- Observance, recherche, évaluation.

En parallèle, le document souligne l'importance des territoires infra-régionaux, et notamment des structures intercommunales (notamment les pays et communautés d'agglomérations récemment constitués) et leur utilité dans la mise en œuvre de politiques de réduction de GES, dans le cadre des CPER[215].

Bien que ce programme national prenne pour la première fois en considération les territoires en tant qu'entités actrices, il ne fait cependant qu'énoncer l'intérêt d'une action à l'échelle territoriale, sans aucune précision associée[216]. Pour autant, le programme aura pour finalité de permettre le déploiement de projets sur la réduction de GES au sein des territoires et ainsi de constituer un terreau fertile à la construction de démarches volontaires contractualisées[217].

Notons que la question climatique intégrée au sein d'une planification à l'échelle locale commence à émerger dès 1997, avec le premier appel à projets national concernant la création d'agendas 21 locaux[218]. Pour autant, l'agenda 21 ne peut pas à cette époque faire l'objet d'un rapprochement direct avec les plans climat territoriaux. En effet, bien que les actions à finalité climatique peuvent être intégrées au sein de la démarche et se verront par ailleurs affirmées dès le milieu des années 2000 avec la création du processus de reconnaissance des agendas 21[219], jusqu'à la création de ce cadre, le changement climatique n'apparaît pas en tant que thématique spécifique des questions de développement durable, que

[215] MIES, *Programme national de lutte contre le changement climatique*, *op.cit.* p. 82 & 171.
[216] A la différence du Mémento des décideurs réalisé en 1999 par la MIES sous la direction du premier ministre qui donne un ensemble d'actions structurantes et opérationnelles par thématique pouvant être utilisés par les collectivités – MIES, *Mémento des décideurs - Les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre les gaz à effet de serre*, 1999, 81p.
[217] A travers les contrats ATEnEE, *V. infra.*
[218] EMELIANOFF (C.) « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4, 2005, §41, consulté le 08 septembre 2018. URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/532 [Consulté le 17/09/18].
[219] En intégrant le changement climatique comme pilier des objectifs devant être intégrés par les collectivités - MEDD, *Cadre de référence – projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux,* 1re édition, 2006, 31p ;
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_13_07_____06_1_.pdf. [Consulté le 17/09/18].

ce soit au sein de la planification à l'échelle locale[220], ou de façon plus globale dans la Stratégie nationale de développement durable[221].

Cependant, les plans climat territoriaux ne sont pas issus directement des programmes nationaux pour le climat ou d'une extension des agendas 21, mais du programme PRIVILEGES initié en 2002 par la Commission européenne, l'ADEME Bourgogne et le WWF[222]. Le programme a eu pour objectif « *de mettre en œuvre de nouvelles solutions pour écarter le risque d'un dérèglement climatique tout en mettant nos économies à l'abri d'une rupture d'approvisionnement énergétique*[223] ». La ville de Chalon-sur-Saône, territoire initiant le programme, a ainsi réalisé en 2003 un plan municipal de maîtrise de l'effet de serre. Ce plan mobilisa sept services communaux : « *Environnement & Propreté, Cellule Énergie du Service Architecture, Électricité Urbaine, Urbanisme, Garage, Ateliers et Voirie*[224] ».

La finalité du programme PRIVILEGES et du plan municipal était de parvenir à une réduction conséquente des émissions de GES sur le territoire, et l'outil employé par le la ville a été évalué comme une réussite, car alors que l'objectif fixé était de réduire les émissions de GES de 5,2 % en trois ans au lieu de dix ans prévu par le Protocole de Kyoto, la ville a opéré en deux ans à une réduction des émissions de CO2 de 11 %, soit le double de l'objectif initial[225]. Ce plan municipal est considéré comme le premier plan climat-énergie territorial adopté en France. Par ailleurs, cette expérience a été capitalisée à l'échelle du plan climat national, et nous présumons que ce dernier a servi de modèle dans la généralisation de l'outil, opérée par les lois Grenelle[226].

---

[220] En effet, aucune occurrence ni référence au climat et au rôle des territoires engagés dans la réduction des GES au sein des bilans réalisés pour les deux premières phases d'appels à projet sur les agendas 21 en France - bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation & Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Entreprises, *premier appel à projets :*
"outils & démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux" 1997-2000, 2000, 85p. ; MEDD, *Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21 - Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, 2004, 39p. ; notons pour autant que le changement climatique est explicitement intégré dès 2003 au sein du troisième appels à projet sur les agendas 21 – MEEDDAT, *le développement durable dans les projets d'aménagements - Bilan du 3ème appel à projets «outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux »,* 2007, 32p. l'ensemble des documents sont consultables au sein de la base de données du CRDD :
http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0067494
[Consulté le 17/06/09/18].

[221] En effet, si la stratégie de 2003 évoque de manière indirecte le rôle des territoire (en matière d'aménagement et d'urbanisme), celle-ci ne consacre pas de priorité sur la création d'un outil permettant la construction d'une action climatique à l'échelle de l'ensemble de leurs compétences.

[222] Projet d'initiative des villes pour la réduction des gaz à effet de serre, LIFE ENV/F/000289.

[223] Programme PRIVILEGES, *Rapport de vulgarisation,* 2006, p.1, 8p.

[224] ADEME & Energie-cités « Chalon-sur-Saône – un plan municipal pour maîtriser les gaz à effet de serre », *Energie et territoires*, 2004, 5p.

[225], *Ibid.* p.2.

[226] La ville de Chalon-sur-Saône a par la suite fait partie de l'un des groupes de travaux nationaux ad hoc du plan climat national, GODINOT (S.) « Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du

§2 – Une première consécration normative des PCET

Suite à la réussite de cette première expérience, les plans climats territoriaux vont très rapidement se généraliser au sein des territoires, au travers de réseaux d'acteurs locaux et nationaux. Les plans climat seront intégrés à la réflexion plus globale conduite dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, pour finalement se voir consacrées au sein d'un premier cadre règlementaire.

A) L'acculturation à la planification climatique territoriale

Très rapidement, l'expérience menée à Chalon-sur-Saône devient une référence, démontrant l'intérêt pour l'Etat de considérer la capacité de réduction des GES de ses collectivités, et notamment aux échelles municipales et intercommunales. La réédition du Mémento des décideurs indiquera, dès 2003, le rôle des plans locaux de lutte contre l'effet de serre au sein des collectivités[227].

Par ailleurs, les documents de planification territoriale à vocation climatique connaissent un développement accentué, du fait des CPER 2000-2006 et des financements de contrats d'actions territoriaux pour l'environnement et l'efficacité énergétique[228] qui en sont issus. Ces contrats, dits « ATEnEE », ont permis de mettre en lumière des démarches de réductions de gaz à effet de serre effectuées de manière concomitante au plan municipal de Chalon-sur-Saône, qu'elles soient issues du volet climat d'un agenda 21, de démarches Cit'ergie[229], ou d'autres démarches volontaires.

Le plan climat national de 2004 consacrera pour la première fois la question de la planification climatique pour les collectivités, sous l'intitulé « *Plans climat territoriaux et État exemplaire* »[230]. Les plans climat territoriaux y sont définis comme « *l'action la plus représentative et la plus structurante proposée aux collectivités*[231] ». Bien que n'existant encore que sous l'angle de démarches volontaires ; les plans climat territoriaux sont de plus en plus encouragés, y compris à une échelle infra départementale. Cet objectif de généraliser les plans climat locaux à cette échelle est notamment l'objet du guide « *Un plan climat à*

facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 2, n° 1, 2011. [Consulté le 03 octobre 2016], URL : http://developpementdurable.revues.org/8874 .

[227] MIES, Mémento des décideurs - Les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre les gaz à effet de serre, 2° Ed., 2003, pp. 19-21, 132 p.

[228] ADEME, MEDD, DATAR & MIES, l'environnement : un atout pour les territoires – contrat ATEnEE, appel à projets, 2003, 12 p.

[229] Déclinaison française du label « European Energy Award », *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2, Section 2

[230] MEDD & MIES, *plan climat 2004 – Face au changement climatique, agissons ensemble*, 2004, pp. 61-65, 88 p.

[231] *Ibid.* 7°orientation, p.64.

l'échelle de mon territoire[232] », qui encourage notamment les démarches communales et intercommunales à travers la mention explicite « *Ce guide s'adresse prioritairement à l'échelon local et ne traite pas des actions menées à l'échelon départemental ou régional*[233] ».

C'est en 2006 que commence la remise en question du caractère volontaire des démarches de plans climat territoriaux, à l'échelle des intercommunalités. La multiplication des démarches de planification volontaire au sein des territoires et les retours positifs desdites démarches, ont entrainé à l'occasion de l'actualisation du plan climat national la volonté d'un renforcement normatif lié à l'outil, en consacrant celui-ci dans la loi[234]. En effet, il est mentionné à l'occasion de cette actualisation que « *Les Communautés de Communes, Communautés d'agglomération et Communautés urbaines de plus de 100 000 habitants seront incitées en priorité à réaliser un Plan Climat territorial (PCT). En dessous de 100 000 habitants, les collectivités locales pourront établir sur une base volontaire de tels Plans. Un soutien financier sera apporté à ces collectivités pour la réalisation des études notamment au Bilan carbone pour la phase de diagnostic* »[235]. Bien qu'ici la notion de collectivités « *incitées en priorité* » ne puisse pas être assimilée à une consécration normative, le fait d'opposer cette notion à la possibilité d'établir de tels plans de manière volontaire pour les collectivités locales en dessous du seuil de 100 000 habitants, indique le souhait de ne pas rester dans la sphère du volontaire dans le premier cas.

B) Le processus du Grenelle et l'ancrage de l'utilité des PCET

Le souhait de consacrer les plans climat territoriaux de manière normative pour les intercommunalités sera plus clairement formulé à l'occasion du Grenelle de l'environnement[236], où la synthèse du premier groupe de travail intitulé « *Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie* »[237], formule comme toute première proposition de « *rendre obligatoire, en cinq ans, les plans climat-énergie territoriaux par les communautés d'agglomération et communautés urbaines* »[238]. Il est intéressant de voir que ce souhait est motivé par le fait que « *Le groupe estime que ces plans*

[232] ADEME, MEDD, MIES & AMF, *Un plan climat à l'échelle de mon territoire – Dans ma collectivité, le changement climatique, c'est mon affaire !,* 2005, 35 p.
[233] Ibid. p. 3
[234] MEDD & MIES, *Face au changement climatique, agissons ensemble – Actualisation 2006 du plan climat 2004-2012*, 2006, 68p.
[235] *Ibid.* p. 61.
[236] *Cf.* supra. Introduction.
[237] JOUZEL (J.) & STERN (N.) (pres.), « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », *Le grenelle environnement,* rapport de synthèse groupe n°1, 24 septembre 2007, 90 p.
[238] *Ibid.* p. 4.

territoriaux doivent être réalisés en priorité par les intercommunalités (communautés d'agglomérations et communautés urbaines), la région ou le département pouvant être chargés d'une mission globale d'orientation et de coordination de ces différents plans territoriaux ».

Pour autant, cette nécessité d'inscrire les PCET à l'échelle intercommunale n'est plus forcément liée à un impératif concernant la taille de la structure. Dans cette optique, les conclusions du groupe de travail ont été confirmées par les débats nationaux[239], qui ont inscrit cette nécessité de rendre obligatoires les PCET parmi l'ensemble des engagements du Grenelle. L'inscription de l'outil PCET dans les engagements issus des tables rondes est affirmée à travers l'engagement n°50 du Grenelle intitulé « *un nouveau cadre législatif soulignant le rôle majeur des collectivités locales et leur donnant des outils adaptés*[240] ». En effet, celui-ci a notamment pour objectif de généraliser « *des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les cinq ans en les articulant avec les documents d'urbanisme* », les PCET étant par ailleurs évoqués au sein des engagements n°47, 71 et 170[241]. Notons que la formulation retenue ici et résumant les conclusions précédentes est assez lacunaire. L'un des points centraux de réflexion autour du PCET, son caractère intercommunal, n'apparaît plus au sein de cet engagement, à la différence des documents le précédent, et des comités opérationnels par la suite. En effet, l'absence de mention de l'échelle intercommunale au sein de l'engagement n'est pas de nature à induire une évolution du raisonnement concernant l'échelle pertinente pour les plans climat, car cette volonté initiale d'un PCET intercommunal sera de nouveau confirmée au sein des comités opérationnels sur l'urbanisme[242], les collectivités exemplaires[243], ainsi que la qualité de l'air, qui souligne d'ailleurs la question de l'inclusion de cette thématique dans les plans climat[244].

---

239 Grenelle de l'environnement (RF), *synthèse des débats publics en région*, 2007, pp.47-60 ; Grenelle de l'environnement (RF), *Relevé de la première partie de la table-ronde "Programme urbanisme et gouvernance territoriale"*,2007, 3p.

240 Grenelle de l'environnement (RF), *La liste des 268 engagements numérotés " hors déchets "*, version révisée en janvier 2008, 35 p.

241 Ibid.

242 ALDUY (J-P), PIRON (M.) (Rap.), « comité opérationnel n°9 "urbanisme" », *Rapport au Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*, 2008, p.7 et s., 199 p.

243 CENSI (M.), JARLIER (P.), PERCHERON (D.), « Chantier 28 – Comité opérationnel "collectivités exemplaires", *Rapport de l'étape 1* », 2008, pp. 24 et ss. ; CENSI (M.), JARLIER (P.), PERCHERON (D.), « Chantier 28 – Comité opérationnel "collectivités exemplaires" ; *Rapport de l'étape 2* », 2008, p. 42.

244 RICHERT (P.), *Chantier n°33 du Grenelle – rapport air et atmosphère*, 2008, p. 9.

Alors que l'ensemble de ce processus de construction a été concrétisé par les lois Grenelle I et II[245], il est intéressant de constater que cette consécration normative des PCET diffère sensiblement de la construction précédemment examinée.

C) La consécration normative d'un PCET approximatif

La consécration des plans climat dans le champ de la loi s'est effectuée en deux temps législatifs - programmatique et opérationnel - du fait notamment des 268 engagements issus des débats nationaux. Il convient dès lors d'examiner les articles consacrant le PCET au sein de chacune de ces lois, afin d'analyser quelles évolutions ont été apportées à l'outil construit lors du Grenelle.

1 – La loi Grenelle I ou la transposition législative approximative des PCET

Bien que la loi de programmation ait eu pour objectif de traduire les propositions du Grenelle de l'environnement sur le plan normatif, nous constatons un écart important entre le PCET issu de la réflexion du Grenelle et celui entériné par la loi. En effet, la rédaction de l'article consacrant les PCET prévoit que « *Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. À cet effet, l'État incitera*[246] *les régions, les départements et les communes et* ***leurs groupements de plus de 50 000 habitants*** *à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des " plans climat-énergie territoriaux " avant 2012* »[247].

La structuration par la loi des PCET fait ressortir plusieurs composantes, dont certaines se détachent de la réflexion issue du Grenelle. Alors que la date de 2012 retenue pour l'établissement des planifications correspond aux réflexions entreprises depuis les travaux du premier groupe de travail[248] du Grenelle, la question des collectivités et groupements devant porter les PCET[249], et la taille à partir de laquelle les territoires seront incités à

[245] Respectivement loi n°2009-967 du 3 août 2009 et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (*op.cit.)*.
[246] La notion d'incitation étant comprise au sens des travaux du Grenelle, soit avec l'objectif de rendre obligatoire les PCET. Cette interprétation étant par ailleurs confirmée au sein de l'article 75 de la loi Grenelle II. Si à l'origine des débats parlementaires la question de l'incitation ou de l'obligation était centrale,
[247] Loi du 3 août 2009, *op.cit.* article 7-I. (nous soulignons).
[248] *Cf.* JOUZEL (J.) & STERN (N.), *op.cit.*, p. 14.
[249] La question de l'échelle territoriale pertinente retenue au sein du processus du Grenelle et du plan climat national était intercommunal avec une mise en cohérence régionale, voire départementale (*cf. supra*). Pour autant, la loi retient que les communes, intercommunalités, départements et Régions doivent

réaliser lesdites planifications ont été différées des réflexions initiales[250]. Il y a ainsi une prise en compte incomplète du processus du Grenelle et du Plan climat national par le gouvernement et le législateur.

Il semble même, à la lecture des discussions parlementaires[251], que ces derniers ont examiné uniquement les engagements listés du Grenelle, au détriment des conclusions détaillées et concordantes retenues au sein des différentes phases du processus. En effet, des interprétations divergentes, sur la finalité des plans climat énergie territoriaux ont pu être relevées au moment des discussions de la loi Grenelle I. Ainsi, M. BORLOO (J-L.), Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables, a pu considérer que *« Le terme " plan " a prêté à confusion. Le " plan climat territorial " renvoie simplement à un bilan carbone d'un territoire, qui peut être établi par la commune, l'agglomération, le département ou la région. Ainsi que M. Serge Grouard l'a rappelé, certaines villes n'ont pas attendu qu'on leur demande de créer des éco-quartiers ou d'établir un plan climat territorial pour le faire. Le Grenelle vise simplement à ce que les plus grandes villes établissent ces " plans d'action ", qu'il conviendrait peut-être mieux de nommer « programmes d'action*[252] *»*. Pour autant, l'interprétation effectuée par le gouvernement, limitative dans la finalité des plans climat, a fait l'objet d'une vive défense par les parlementaires, avec le constat notamment que « *le plan climat-énergie territorial n'est pas simplement un bilan carbone. Comme l'a souligné le rapporteur, il s'agit aussi d'un plan d'action. On ne saurait donc se contenter d'un diagnostic. On doit évidemment repérer les sources d'émissions de gaz à effet de serre, fixer des objectifs de réduction de ces émissions et mettre en évidence les moyens d'y parvenir par le biais de politiques sectorielles de la collectivité locale concernée ; il s'agit, en outre, de vulgariser à l'échelle des territoires un plan d'action visant à réduire les émissions, et de s'organiser pour le mettre en œuvre avec le concours de tous les acteurs ; enfin, il convient d'évaluer les résultats. […] Il ne saurait donc être question d'un simple diagnostic, d'un bilan carbone*

établir ce plan climat. Le projet de loi initialement proposé par le gouvernement n'avait pas inclus les intercommunalités dans les échelles de territoires devant réaliser les PCET.

[250] Le seuil initial rappelé par les chantiers opérationnels du Grenelle a été posé par le plan climat national révisé en 2006, retenant 100 000 habitants. Les comités opérationnels dont l'objectif est de préfigurer la mise en œuvre des engagements parlent quant à eux de « territoires pertinents ». Le seuil retenu de 50 000 habitants apparaît lors de la présentation du projet de loi gouvernemental, et sera retenu au sein des débats parlementaires.

[251] JACOB (C.) (Rap.), *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée nationale, n° 955, 2008, pp. 247-259.

[252] BORLOO (J-L.), in *Assemblée nationale - XIIIe législature, Session ordinaire de 2008-2009, Deuxième séance du lundi 13 octobre 2008* (extraits choisis), http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090014.asp [consulté le 10 mars 2016].

technocratique, mais bien plutôt d'une implication participative de la population et de tous les acteurs locaux privés et publics. Aussi les collectivités à tous les échelons doivent-elles contribuer à établir ces plans. […][253] ». La mise en lumière de cette dimension active de l'outil, rejoignant les éléments développés lors du Grenelle, a de plus appuyé le fait que la définition posée par le ministère n'apporte qu'une vision descriptive, car *« s'ils ne consistent qu'en un bilan carbone, il ne s'agit que d'un diagnostic. Or, pour avoir participé à l'élaboration de ces plans, j'ai constaté que leur intérêt consiste, après diagnostic, à fixer des objectifs conformes aux objectifs nationaux, européens et même mondiaux, et à déterminer les moyens dont on dispose localement pour les atteindre, à l'échelon tant d'une commune que d'une intercommunalité. L'intérêt d'étendre ces plans aux intercommunalités est qu'elles ont le moyen d'agir dans les secteurs de l'habitat et des transports en les liant. Bien sûr, c'est le principe de subsidiarité qui préside à la mise en œuvre des plans, mais, comme l'a rappelé Yves Cochet, les maires sont les mieux placés pour mobiliser leur population et, par le caractère exemplaire de leurs actions, pour créer une dynamique permettant d'atteindre ces objectifs. On ne peut donc réduire le plan climat-énergie territorial à un bilan carbone*[254] ». Ce débat parlementaire, outre le constat de divergences sur les plans climat, nous éclaire quant à la bonne appropriation de l'outil par les parlementaires. En effet, ils insistent à la fois sur l'importance de la dimension opérationnelle revêtue par le plan d'action, et sur l'importance de l'échelle de proximité dans la réalisation de ces derniers.

Cette question des collectivités obligées d'adopter un PCET a également fait l'objet d'une appréciation du CESE. Ce dernier « *se réjouit de voir les PCET devenir obligatoires dans des délais contraints, alors que cette démarche prospective et partenariale de développement durable relevait jusqu'à présent du volontariat* ». Mais il émet dans le même temps une forte réserve quant à la difficulté pour les collectivités de coordonner des plans climat sur des périmètres se chevauchant[255]. Ainsi, la requalification structurelle opérée au sein de la loi Grenelle I s'est vue confirmée un an après, lors du vote de la loi Grenelle II, laquelle vient détailler les conditions générales de mise en œuvre des PCET.

[253] COCHET (Y.) in *ibid.*
[254] TOURTELIER (P.), in *ibid.*
[255] DE VIGUERIE (P.) (Rap.) « Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » *Avis du CESE*, 2008, pp. 32 et s.

2 – La structuration des PCET au sein de la loi Grenelle II.

Alors qu'en décembre 2009 est publié un guide fondamental sur les principes des PCET[256], le processus législatif continue de préciser les contours juridiques de l'outil de planification. En effet, l'article 75 de la loi Grenelle II crée l'article L.229-26 du Code de l'environnement. Il distingue clairement le PCET des bilans de gaz à effet de serre. Ainsi, cet article précise l'ensemble des éléments portant l'obligation de réalisation des PCET par les territoires concernés.

L'article L.229-26 du Code de l'environnement apporte de nouveaux éléments dans la construction des PCET, reprécisant l'article 7 de la loi Grenelle I. Tout d'abord, le législateur procède à une énumération des collectivités territoriales et groupements concernés par l'obligation d'adoption d'un plan climat. En effet, il y a désormais obligation d'adoption pour « *Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants*[257]». Le texte de loi a ainsi pour objectif d'intégrer parmi les collectivités assujetties à l'adoption d'un plan climat, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Par ailleurs, la question de l'obligation d'adopter un plan climat qui faisait jusqu'alors l'objet de débat a été définitivement tranchée, car les collectivités et groupements énumérés « *doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012*[258] ».

Également, la question de la perméabilité entre le plan climat-énergie territorial et les planifications durables – notamment l'agenda 21 – est très intéressante. L'article dispose notamment que « *Lorsque ces collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat.*[259] » Si ce rapprochement souligne la proximité entre les PCET et les planifications durables[260], cette disposition ne faisait pas partie du projet de loi gouvernemental. Pour autant, dès la première lecture au Sénat du projet de loi, cette

[256] ADEME, MEEDDAT, MESR, *construire et mettre en œuvre un plan climat-énergie territorial – guide méthodologique*, 2009, 227 p. ; *Cf. infra.* Section 2.
[257] Code de l'environnement, article L.229-26 - nous soulignons.
[258] Ibid.
[259] Ibid.
[260] *Cf. infra.* Section 2.

disposition a fait l'objet de quatre amendements concordants, dans l'objectif d'éviter un empilement des démarches de durabilité au sein des territoires[261]. Cependant, il est important de voir que la formulation d'intégration des démarches entre elles n'est pas réciproque. Alors que les PCET peuvent constituer le volet climat d'un agenda 21, le contraire n'est pas possible. En effet, comme l'indique le rapporteur au Sénat du projet de loi, M. Bruno SIDO « *c'est le plan climat-énergie territorial qui pourra constituer un volet de l'agenda 21, et non pas l'agenda 21 qui pourra tenir lieu de plan climat-énergie territorial* »[262]. En d'autres termes, la consécration règlementaire des plans climat impose une méthodologie compatible avec celle des agendas 21, mais celle des agendas 21 ne permet pas au moment de la loi de créer une réciprocité. Cette réflexion sur la complémentarité des démarches PCET et agenda 21 fera l'objet d'une synthèse par le centre ressource du développement durable, avec l'objectif de fournir un comparatif de pratiques et d'outils visant à mieux articuler l'élaboration de ces planifications[263].

L'ensemble des paragraphes restants a pour objectif de préciser les contours des PCET. Le paragraphe II développe les composantes du PCET sur la base du bilan de gaz à effet de serre. Le PCET doit ainsi fixer des objectifs stratégiques et opérationnels auxquels correspondra un programme d'action. La finalité du plan est bien double, en effet, atténuation et adaptation doivent être pensées de façon conjointe. Le plan devra par ailleurs être doté d'un dispositif de suivi et d'évaluation des actions[264]. Le paragraphe III vient quant à lui établir la légitimité des organismes d'habitations à loyer modéré pour formuler un avis sur le fond du projet de PCET. Bien que cet avis soit purement consultatif, cette disposition procède de la volonté d'impliquer les parties prenantes au projet de planification climatique[265]. Le paragraphe IV rend obligatoire la mise à jour des PCET tous les cinq ans, ainsi que le caractère public du document[266]. Enfin, le V met en relation le PCET avec les différents documents et schémas devant être produits d'ores et déjà par l'administration. Ainsi, en ce qui

---

[261] Sénat, *compte-rendu intégral des débats,* séance du 29 septembre 2009 [consulté le 10 mars 2016], http://www.senat.fr/seances/s200909/s20090929/s20090929_mono.html#R26.
[262] Ibid.
[263] CERDD, *Agenda 21, Plan Climat… N'hésitez plus ! : Manifeste À l'attention des élus, directeurs des services et chefs de projets de développement durable*, octobre 2011, 6 p.
[264] *Cf. infra.* Section 2.
[265] Pour autant, l'implication de ces parties prenantes s'est tout de même vu minorer par rapport aux objectifs initiaux d'intégrer les autorités compétentes en matière d'énergie, de transports et de déchets ; éléments de discussion parlementaire *in* GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales*, *op.cit.* pp.25-26.
[266] *Ibid.*

concerne les communes et leurs groupements, les PCET et leurs actions doivent être intégrées dans le rapport annuel de développement durable.

Cette construction des PCET fixée à travers l'article 75 de la loi Grenelle II se verra par ailleurs complétée par le décret relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial[267]. Ce dernier, en créant notamment les articles R.229-51 à R.229-56 du Code de l'environnement, apporte de nouvelles précisions tout autant importantes pour la construction des plans climat[268].

Nous constatons que l'ensemble des territoires qui a adopté un PCET entre 2010 et 2015 a construit ces derniers en prenant pour base les dispositions de la loi Grenelle II, comme c'est le cas au sein des territoires intercommunaux de l'aire métropolitaine marseillaise. En effet, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, les communautés d'agglomération Pays d'Aubagne et de l'Étoile, Pays d'Aix et le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ont adopté leurs PCET durant cette période[269].

Pour autant, les PCET ont une nouvelle fois évolué au cours de l'année 2015, du fait du vote de la loi TECV. En effet, après la genèse de l'expérimentation et la phase d'application issue de la consécration normative, c'est avec l'adoption de la loi de transition énergétique[270] que les PCET entrent dans une seconde phase, celle du perfectionnement de l'outil.

§3 – La loi de transition énergétique et le perfectionnement des plans climat

Alors que la mise en œuvre des PCET par les territoires obligés a principalement eu lieu entre 2012 et 2016[271], la France a entamé dès la fin 2012 un nouveau cycle de concertation citoyenne, centré cette fois sur l'énergie. Ainsi, le « débat national sur la transition énergétique » (DNTE) a sollicité, à l'image du Grenelle, les parties prenantes sur la question de la transition énergétique. Issue de ce processus, la loi de transition énergétique pour la croissance verte, par la création d'un cadre se voulant global[272], a engagé une nouvelle

[267] Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 *relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial*, JORF n°0160 du 12 juillet 2011 page 12055.
[268] *Cf. infra.* Section 2.
[269] *Cf. supra.* Introduction.
[270] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (*op.cit.)*, article 188.
[271] *Cf. infra.* Partie 2, Titre1, Chapitre1.
[272] *Cf. supra* Chapitre 1.

approche des plans climat[273]. Cette évolution se caractérise notamment par une redéfinition de ces derniers aussi bien sur la forme que sur le fond.

A) Le débat national sur la transition énergétique, une requalification des plans climat

Le débat national sur la transition énergétique s'est tenu entre novembre 2012 et juillet 2013[274]. Inspiré du Grenelle de l'environnement, l'objectif a été de lancer un débat prospectif sur l'avenir énergétique de la France et des transformations nécessaires à effectuer pour obtenir un modèle de croissance à la fois « intelligent, durable et solidaire[275] ». Bien que cette consultation nationale n'ait pas été reçue de la même manière que son aîné, le Grenelle de l'environnement[276], nous pouvons constater qu'un travail important a été entrepris sur la question de la mise en œuvre du PCET, en vue de perfectionner l'outil.

Alors que les contributions émanant de la population ne font pas mention de l'outil plan climat[277], nous avons pu relever des avis concordants sur les différentes pistes d'amélioration des plans climat, au sein des différentes contributions qui s'y intéressent. Ainsi, les propositions des régions de France métropolitaine et des territoires infra-régionaux[278], celles formulées par les organisations membres du débat sur la transition énergétique et des propositions émanant des différents groupes de travail du conseil national, font ressortir de manière indépendante des pistes d'amélioration consensuelles.

Chacun des groupes de réflexions ayant abordé la question des plans climat a souligné l'intérêt de ces derniers et a permis de cibler deux axes d'amélioration pour l'outil[279]. Sur la forme, l'articulation des différents échelons de planification énergétique apparaît

---

[273] VILLENEUVE (P.) "la planification territoriale et la transition énergétique" *AJCT*, n°01, 2016, pp. 29-33.
[274] Ibid.
[275] Conseil national du débat, *synthèse des travaux du débat national de la transition énergétique*, juillet 2013, p.5, 43p. l'ensemble des documents du débat national de la transition énergétique est consultable sur http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0078782 [Consulté le 09/09/18]
[276] V. not. SCHNEID (O.) « Fin du Débat national sur la transition énergétique : tout ça pour ça ? » *la gazette des communes – club techni.cités,* 24 juillet 2013, http://www.lagazettedescommunes.com/180307/fin-du-debat-national-sur-la-transition-energetique-tout-ca-pour-ca/ [Consulté le 09/09/18] ; v. eg. BAUDET (M-B.) « Le Medef refuse les conclusions du débat sur la transition énergétique », *Le monde – Planète,* 18 juillet 2013, http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/07/18/le-medef-refuse-les-conclusions-du-debat-sur-la-transition-energetique_3449282_3244.html. [Consulté le 09/09/18].
[277] Aucune occurrence des mots « plan(s) climat(s) » ou « PCET » au sein de la synthèse des contributions individuelles au débat, de la synthèse des cahiers de participation, de la synthèse du comité citoyen au conseil national et de la synthèse de la journée citoyenne du 25 mai 2013.
[278] Les plans climat sont simplement mentionnés au sein des propositions émanant des zones non-interconnectées (Guadeloupe, Guyanne, Martinique, Réunion & Corse).
[279] Ne serait-ce qu'au sein de la synthèse des organismes, l'association des Maires des grandes villes de France, Association des communautés urbaines de France, Assemblée des communautés de France, Association des Régions de France ont appuyé sur le rôle de l'outil plan climat pour les territoires, *in* MEDDE « les cahiers d'acteurs », *le dossier du débat national sur la transition énergétique,* 2013, 237p.

indispensable, comme le souligne la proposition « *visant à renforcer les compétences des territoires en vue d'une décentralisation de la mise en œuvre de la transition énergétique* »[280]. Il est notamment proposé de distinguer les obligations des plans climat. D'une part, le volet patrimoine et services des plans climat aurait vocation à se généraliser à l'ensemble des collectivités[281], en laissant la possibilité de mutualiser cette mission avec l'intercommunalité concernée[282]. D'autre part, concernant la dimension territoriale du plan climat, il est indiqué que les plans climat ne devraient plus être superposés[283], l'échelle supra communale apparaissant plus pertinente pour une coordination, qu'elle soit sur un périmètre intercommunal, celui d'un SCoT[284], ou d'un département[285]. Par ailleurs, une ouverture est effectuée quant aux acteurs à même de réaliser un plan climat, en envisageant la délégation de la construction et mise en œuvre de l'outil auprès des syndicats d'énergie, en vue de voir traiter cette question par les institutions déjà en charge des compétences de concession d'énergie, exercées par délégation des autorités organisatrices de la distribution d'énergie. Cette possible délégation peut être liée à l'objectif des plans climat de renforcer la maîtrise de l'énergie et le développement des EnR au sein des contrats de concession d'électricité, de gaz, de chaleur (et de froid)[286].

Sur le fond, les propositions mettent l'accent sur le renforcement des plans climat, notamment en souhaitant rendre opposables ces derniers[287]. Sont également proposés de nouveaux leviers d'actions pour les collectivités, afin de décupler les possibilités offertes dans la réduction de leur GES. Il est ainsi proposé d'inclure des critères d'efficacité énergétique au sein des documents d'urbanisme[288], ainsi que la possibilité pour les collectivités d'obtenir un accès facilité aux données énergétiques possédées par les distributeurs et opérateurs de réseaux d'énergie[289]. Les groupes suggèrent également d'intégrer la question de la qualité de

---

[280] DANTEC (R.), CLAUSTRE (R.) « Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'Etat et les collectivités ? », *Rapport du groupe de travail du conseil national n°5*, MEDDE, 2013, pp.7-8.
[281] *Ibid.*
[282] DNTE, *Synthèse nationale des débats territoriaux, op.cit.,* p.70.
[283] DNTE, *Rapport du groupe de travail du conseil national n°5*, op.cit. p. 8.
[284] DNTE, *Synthèse nationale des débats territoriaux*, op.cit. p. 70.
[285] DNTE, *Rapport du groupe de travail du conseil national n°5*, op.cit. p. 8.
[286] DNTE, *Synthèse nationale des débats territoriaux,* MEDDE, 2013, P.29, 73 p ; v. Eg. FINK (M.), HUG (F.) « Comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété ?», *Rapport du groupe de travail du conseil national n°1*, MEDDE, 2013, pp.64-67 (nous rajoutons, étant entendu que les réseaux de frigorifie peuvent également être délégués à un syndicat prenant en charge les réseaux de chaleur).
[287] Au même titre que les SRCAE - DNTE, *Rapport du groupe de travail du conseil national n°1*, op.cit. p.67.
[288] Notamment via un schéma directeur d'approvisionnement énergétique territorial – *Synthèse nationale des débats territoriaux*, *op.cit.*, p.38 ; V. eg DNTE, *Rapport du groupe de travail du conseil national n°1*, *op.cit.* p.67.
[289] *Ibid.* p.66.

l'air explicitement parmi les objectifs poursuivis par la planification, et d'insérer au sein de l'outil une dimension économique.

L'ensemble des réflexions issues du débat national nécessite pour autant un éclairage contextuel. En effet, la date limite d'adoption des plans climat fixée par les lois Grenelle au 31 décembre 2012, ainsi que les difficultés rencontrées par les collectivités pour être en accord avec la réglementation[290], viennent catalyser un manque de retour d'expériences de la part des collectivités obligées. De ce fait, les évolutions proposées au sein du débat sont d'autant plus intéressantes, car elles apparaissent plus comme une proposition de correctif de la loi initialement votée, étant donné les acteurs concernés, que comme une amélioration issue de l'expérience. Ainsi, c'est sur la base des propositions issues de ce débat que s'est construit l'article 188 de la loi de transition énergétique, adoptée le 17 août 2015, venant redéfinir des plans climat.

B) La loi de transition énergétique : création d'une nouvelle génération de plans climat

La loi de transition énergétique pour la croissance verte a fait l'objet de plus d'un an de discussions parlementaires, entre sa présentation aux parlementaires et son adoption. Reprenant dans l'ensemble les réflexions du débat national de la transition énergétique, l'ensemble des dispositions III à XII de l'article 188 de la loi a ainsi permis de redessiner les contours de cette planification structurante pour les intercommunalités.

De nombreuses transformations sont à constater par rapport aux plans climat, issues des lois Grenelle. En premier lieu, le choix d'intégrer ce document de planification à une échelle territoriale spécifique supra-communale, qui trouve son origine dans les dispositions de la loi prévoyant que « *La Métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018*[291] ». Ainsi, le document doit être réalisé par toute intercommunalité à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, au plus tard pour le 31 décembre 2018 (notons que la mise à jour des PCET vers un PCAET pour les collectivités obligées créées avant le 1er janvier 2015 doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2016). L'orientation du cadre vers les intercommunalités a été affirmée dès l'exposé des motifs du

[290] *Cf. infra*. Partie 2, Titre1, Chapitre1.
[291] Loi ENE, *op.cit.* article 188

projet de loi[292], avec la volonté d'une rationalisation des institutions élaboratrices des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), dans le but d'en empêcher la superposition à plusieurs échelons territoriaux. Ce point a par ailleurs été repris et promptement confirmé au sein des discussions parlementaires, en considérant que cette disposition de la loi, permet d'apporter une meilleure lisibilité de l'action des territoires en la matière[293]. Notons cependant que bien qu'il appartienne aux EPCI d'élaborer un PCAET, cette obligation est relativisée par l'article 198 de la loi, dont les dispositions permettent de transférer cette charge aux commissions consultatives des syndicats d'énergie, composées du syndicat possédant la compétence de concession de la demande publique d'électricité sur le territoire et des intercommunalités qui en sont membres.

Pour autant, s'il apparaît intéressant de recentrer les PCAET à cette échelle intercommunale, en abaissant à 20 000 habitants le seuil de population minimal rendant obligatoire la création du PCAET, deux éléments nuançant ce constat doivent être mis en lumière. Tout d'abord, cette mesure devait s'accorder avec l'article 33 de la loi NOTRe, fixant un seuil minimal de 20 000 habitants pour l'existence d'EPCI, sauf cas particulier. Pour autant, le seuil retenu lors du vote définitif a été celui de 15 000 habitants pour les intercommunalités en général, pouvant descendre jusqu'à 5 000 habitants selon les cas particuliers. L'objectif de couverture de l'ensemble du territoire français par des PCAET, tel que poursuivi initialement par les parlementaires, n'atteindra certainement pas les ambitions initiales, car seulement 738 intercommunalités sont concernées[294] par cette nouvelle obligation, comprenant les 250 intercommunalités initialement obligées depuis le 31 décembre 2012. Alors que l'étude d'impact envisageait le passage à un nombre de territoires assujettis à l'obligation nettement supérieur (1500), la parution de l'ensemble des schémas départementaux de coopération intercommunaux nous permet de dénoncer le caractère inachevé de la mesure[295].

---

[292] *Ibid*, exposé des motifs.

[293] DANTEC (R.), Sénat, *compte-rendu intégral des débats,* séance du 19 février 2015 [consulté le 09/09/18] http://www.senat.fr/seances/s201502/s20150219/s20150219_mono.html

[294] Conséquence des lois MAPTAM et NOTRe, le redécoupage des intercommunalités a entraîné des modifications importantes sur l'ensemble du territoire français, et la création des nouvelles intercommunalités ont été créées par le biais du schéma départemental de coopération intercommunale, la carte publiée par la DGCL au 1er janvier 2017 nous permet d'extraire ce nombre - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-des-schemas-departementaux-cooperation-intercommunale . [consulté le 09/09/18]

[295] Ainsi, on dénombrait au 1er janvier 2017 525 EPCI non obligées de réaliser un PCAET, représentant 6 376 204 personnes.

Par ailleurs, la redéfinition d'un périmètre de réalisation strictement intercommunal pour les PCAET entraîne de facto un retrait de l'obligation pour les régions, les départements et les communes de plus de 50 000 habitants, ce qui est le cas pour environ 250 collectivités[296]. Ce constat pose question en termes de continuité des démarches structurantes entreprises par ces dernières. En effet, cet abandon de planification ne fait pas l'objet, comme cela était proposé au sein du DNTE, de la généralisation de plans climat sur le patrimoine des collectivités[297]. Cela étant, de nombreuses mesures de la loi de transition énergétique en faveur de l'exemplarité de l'État et des collectivités territoriales viennent cadrer l'ensemble des thématiques pour lesquelles les collectivités non obligées ont aujourd'hui un impact, et ce notamment en matière d'éclairage public[298], de bâtiments publics[299] et de transports[300]. La Région a par ailleurs l'obligation à travers le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), d'intégrer la vision climat-air-énergie de son territoire, ce schéma venant inclure le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) en tant que volet spécifique au sein de ce document structurant[301].

Pour poursuivre dans la relation entretenue par le PCAET avec les autres outils de planification territoriale, notons que l'article repositionne la logique de compatibilité entre documents, en inversant le lien de prise en compte entre SCoT et PCAET. Ainsi, si les plans climat issus du Grenelle devaient être pris en compte par les SCoT, la loi pose qu'il appartient désormais aux PCAET de prendre en compte le SCoT du territoire auquel ils s'appliquent[302].

Concernant le fond des PCAET, le législateur vient préciser certains axes devant faire l'objet d'une approche stratégique et opérationnelle de réduction des impacts de la collectivité[303]. Cette approche permet d'adapter le cadre contraint des plans climat en y apportant des variables, prenant pour base les compétences de l'intercommunalité. Ainsi, cette obligation peut concerner l'éclairage public, les transports en termes de mobilité durable et alternative, les réseaux de chaleur et de froid, ainsi que la qualité de l'air, qui est ouvertement intégrée dans la dénomination de l'outil « plan climat-air-énergie territorial ».

---

296 Le chiffre retenu au sein de l'étude d'impact prend en compte l'éviction de l'obligation de toutes les communes de plus de 50 000 habitants, des départements et des régions (prenant en compte les anciennes 27 régions) ; loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (*op.cit.), étude d'impact* http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2188-ei.asp [Consulté le 09/09/18].
297 Cf. supra.
298 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (*op.cit.),* article 189.
299 *Ibid.* article 8-II.
300 *Ibid.* article 37-III.
301 *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2, Section 1.
302 *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2, Section 2
303 *Cf. infra.* Section 2.

Enfin, les structures porteuses des PCAET se voient reconnues, dès l'adoption de leur PCAET, comme animatrices et coordinatrices de la transition énergétique sur leur territoire. Bien que cette formulation ne fasse pour l'instant pas l'objet d'une littérature spécifique concernant les conséquences d'un tel statut[304], les effets induits de celle-ci nécessitent d'être pris en compte dans la restructuration des relations entre les différentes échelles territoriales[305].

Si la loi TECV a permis de préciser avec un degré de détail sans précédent ce que doivent contenir les plans climat sur le fond, les documents d'application de celle-ci, et notamment le décret n°2016-849 du 28 juin 2016, ainsi que l'arrêté du 4 août 2016 ont permis de parachever la conceptualisation de cet outil de planification.

C) Le décret n°2016-849, vers une maturité conceptuelle des plans climat

La parution le 28 juin 2016 du décret n°2016-849[306], vient préciser l'ensemble des caractéristiques de fond auquel doit se conformer les nouveaux PCAET. Outre la différence notable de taille entre le nouveau décret et les éléments liés aux PCET du décret n°2011-829 de 2011, le décret de 2016 entre cette fois beaucoup plus en profondeur dans la description de l'outil et des principes le gouvernant. En effet, le nouveau décret ajoute de nombreux détails au sein des différentes phases d'élaboration et de mise en œuvre des PCAET, effectue une approche par thématiques transversales et prend en compte les compétences spécifiques des territoires devant construire l'outil[307].

Pour autant, s'il se dégage du décret une approche beaucoup plus structurée et ambitieuse sur les phases de diagnostic, de stratégie territoriale et de programme d'action des plans climat[308], il est important de noter que le décret a subi quelques évolutions par rapport à son projet initial. Outre les modifications de forme (comme le transfert des unités de comptabilisation au sein de l'arrêté du 4 août 2016) et la prise en compte des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Corse, deux éléments méritent d'être mentionnés dans cette évolution.

D'une part, la dimension socio-économique, proposée au sein du débat national de la transition énergétique et non inscrite jusqu'à présent au sein de la loi, réapparaît au sein du

[304] Hormis les propos développés au sein de la thèse de M. GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales, op.cit.* 2017, pp.320-325
[305] *Cf. infra* Partie 2, Titre1, Chapitre 2, Section 2.
[306] Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016, *relatif au plan climat-air-énergie territorial,* JORF n°0150 du 29 juin 2016, texte n° 5.
[307] L'ensemble des évolutions opérées par le décret fera l'objet d'une approche au sein de la section 2.
[308] *Cf. infra.* Section 2.

décret, en intégrant cette exigence au sein des éléments composant la stratégie territoriale, en « *prenant notamment en compte le coût de l'action et celui d'une éventuelle inaction* ». Cette volonté d'identification, bien que complexe en pratique[309], permet de donner une lisibilité des intérêts économiques des actions portées au niveau du PCAET à moyen et long terme[310], et de ne plus limiter ce dernier à une augmentation des charges financières devant peser sur la collectivité.

D'autre part, le décret, bien que plus ambitieux que les différents documents l'ayant précédé, a fait l'objet dans son processus d'adoption d'une diminution de certaines attentes concernant la phase de diagnostic. En effet, alors que le projet de décret demande une « *évaluation de la séquestration nette de dioxyde de carbone* », sa version finale dispose quant à elle de la réalisation d'une « *estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement.* ». Bien au-delà de la simple correction de forme, ce point a fait l'objet de discussions, comme en région PACA, au sein de la réunion du réseau des acteurs mettant en œuvre les plans climat, durant la phase de consultation du texte[311]. Ce degré de précision dans l'évaluation du potentiel de séquestration est un point important dans la conceptualisation du plan climat, car le coût d'une analyse précise par les acteurs territoriaux, intrinsèquement lié à la question de ce degré de précision, est susceptible de rendre rédhibitoire une démarche des territoires en ce sens, en rendant encore plus important le poids financier et technique de celui-ci[312].

Un dernier point d'intérêt pour les collectivités territoriales concerne les dispositions transitoires issues de l'article 2 du décret. Ce dernier permet, dans le cas où les intercommunalités ont adopté leur plan climat avant la date de publication de la loi TECV, de déroger aux dates limites de création des PCAET. Ainsi, toute collectivité dont le PCET comporte un volet territorial et dont le programme d'action intègre une approche traitant spécifiquement de la problématique de l'air, dispose d'un délai de quatre ans à compter de la date d'adoption dudit plan, pour mettre à jour ce dernier.

---

309 Des travaux exploratoires ont notamment été entrepris en collaboration avec l'AGAM dans l'objectif de définir l'impact économique des actions réalisées par le plan climat, mais n'ont pas permis d'obtenir de résultats objectivement mesurables.

310 Concernant l'approche sur le coût de l'inaction en matière de changement climatique - STERN (N.), *The Economics of Climate Change*, Cambridge, 2007, 712 p ; direction générale du Trésor et de la Politique économique « Conséquences économiques à long-terme du changement climatique », *lettre Trésor-Eco,* n° 30, 8p. ; Banque Mondiale, *4° Turn down the heat – confronting the new climate normal,* 2014, 275p.

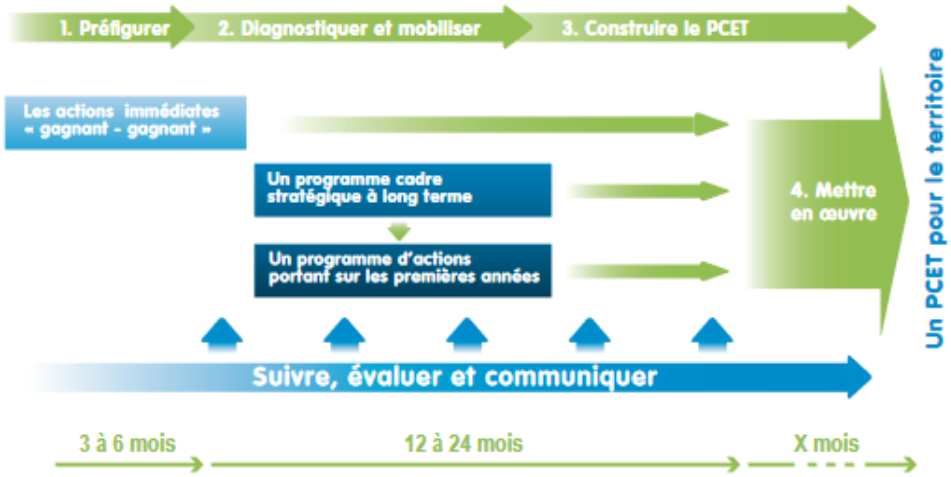
311 Réseau PACA-Climat, *Réunion du réseau régional*, les Mées, 25 février 2016.

312 *Cf. infra.* Section 2 ; Partie 2 , Titre 1, Chapitre1.

Nous pouvons dresser le constat selon lequel les plans climat ont été structurés dans un délai très court, pour devenir l'outil principal de planification intercommunal en matière de politique climatique. Bien que la consécration juridique de cet outil de planification, ainsi que l'approfondissement des champs couverts par la planification permettent d'appréhender une certaine maturité de l'outil, nous constatons en pratique un regain de complexité pour sa mise en œuvre.

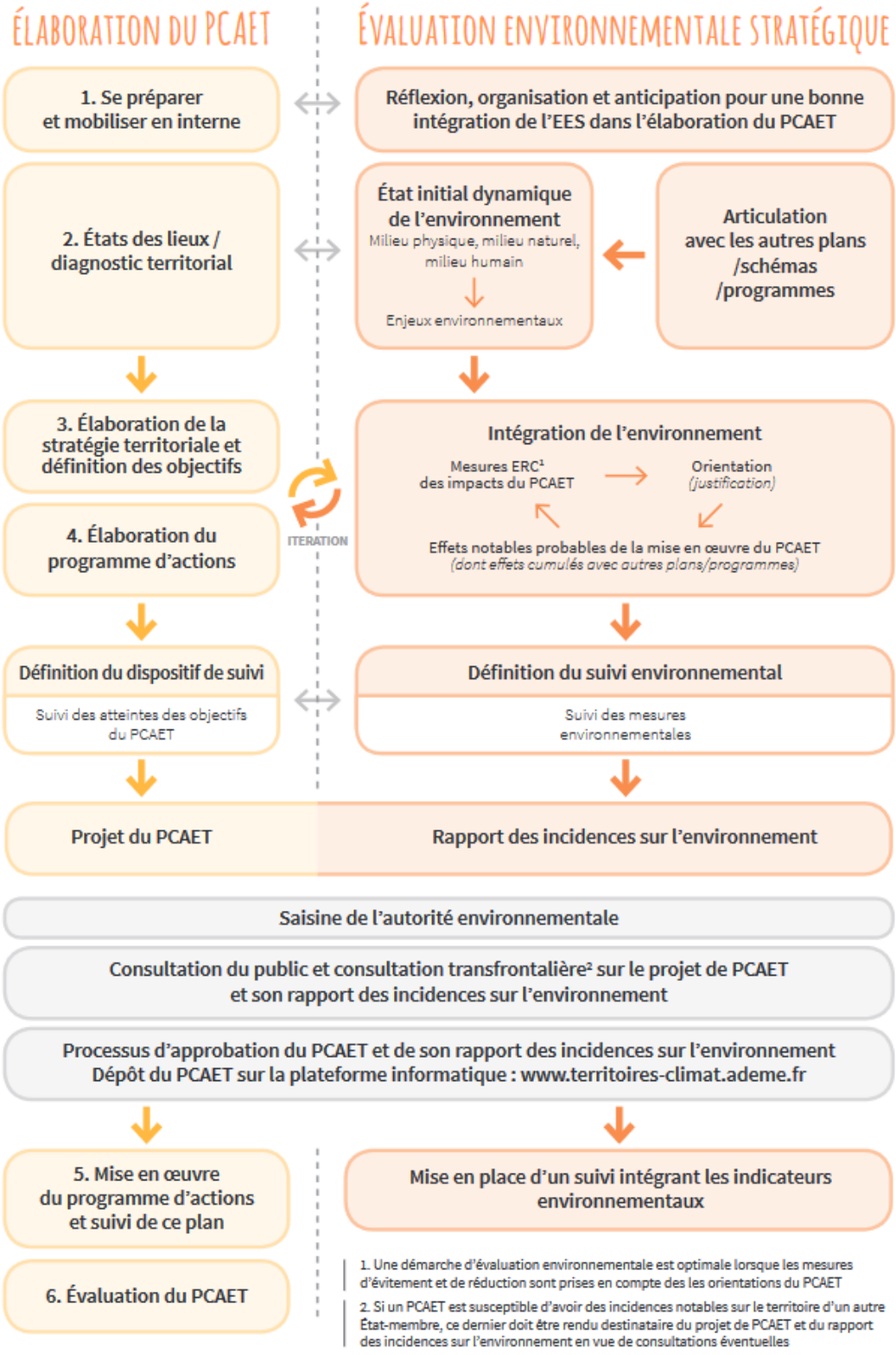
Section 2 : Une complexification des étapes structurelles du plan climat

Si la forme des plans climat est issue de la planification développée en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale[313], les PCAET intègrent par ailleurs la structure des systèmes de management de la qualité des produits, dont se sont emparés les planifications liées au développement durable[314]. Ainsi, le squelette du plan climat prend pour base celui des planifications durables, à l'image d'un agenda 21. Composé *« (d') un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'action et un dispositif de suivi et d'évaluation*[315] *»*, le plan climat se structure effectivement à la façon d'un « *plan – do – check – adjust* »[316]. Pour autant, l'analyse de la structure des plans climat-air-énergie témoigne d'une évolution sous l'impulsion du législateur. Nous nous fonderons sur la construction du plan climat-air-énergie métropolitain de la Métropole AMP[317] pour analyser la phase de construction du PCAET. Nous traiterons ensuite des éléments d'action, d'évaluation et d'amélioration continue. Enfin, nous nous intéresserons aux questions relatives à l'évaluation environnementale et à la participation du public, devant être réalisés en parallèle de l'ensemble de la démarche.



Synthèse des étapes de réalisation d'un PCET[318]

313 *Cf. supra.* Introduction.
314 Concept initialement introduit au sein du processus de contrôle statistique, connu sous le nom de « cycle de Stewhart », STEWHART (W.A.), « Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control », *Dover*, New York, 1939. ; repris dans les années 1950 au sein de la roue de Deming.
315 L'article R. 229-51.
316 MEDDE, *projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux - cadre de référence, 2° édition*, 2013, pp 24-25, 31p. ; V. Eg. ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre*, op.cit. pp. 36-89.
317 Que nous éclairerons au besoin de celles réalisées au sein des EPCI l'ayant précédé, notamment au sein de la CU MPM.
318 ADEME, *construire et mettre en œuvre un PCET*, 2009, p.24.



Synthèse des étapes de réalisation d'un PCAET[319]

[319] ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre, op.cit.*, p. 82.

§1 – « Plan », ou la construction de l'outil stratégique et opérationnel

La première phase dans la construction d'une planification est liée au démarrage du projet. Cette première phase aura pour objectif de préfigurer la construction de l'outil, mais aussi pour vocation de co-construire le diagnostic du territoire. Alors qu'initialement les démarches de planification durable réunissent dans une seule et même phase ces deux dimensions, il nous apparaît nécessaire d'effectuer une distinction entre les éléments à l'origine de la phase de préfiguration et ceux liés à la phase de diagnostic et de mobilisation, tout comme cela a été fait au sein du guide de l'ADEME. Cette distinction permet d'identifier clairement l'ensemble des éléments préalables a la construction d'une telle démarche.

A) La préfiguration du plan climat

« *La préparation correspond à une phase de sensibilisation pour mobiliser les élus, les responsables de services et leurs équipes, les habitants et les acteurs du territoire pour que tous s'engagent dans le PCAET avec une vision partagée du territoire et de ses enjeux en termes : d'atténuation des émissions de GES, de production d'énergies renouvelables, de maîtrise des consommations d'énergie, d'adaptation au changement climatique et de lutte contre la pollution de l'air*. »[320]

La phase de préfiguration du plan climat permet de concentrer les données immédiatement disponibles en amont de la construction du projet, afin de permettre la structuration de la démarche et notamment le portage de celle-ci.

1 – Le pré-diagnostic, préalable au lancement de la démarche

« Le pré-diagnostic correspond à un premier état des lieux permettant d'apprécier les émissions de GES et les impacts du changement climatique à prévoir sur le territoire. Il consiste donc à recenser les sources de données, les études disponibles et les acteurs impliqués ou à associer. Ce diagnostic est réalisé lors de la phase de préfiguration. Il aide à dimensionner le PCET en projet et contribue à l'élaboration de la délibération de lancement et à la réalisation du cahier des charges pour le recours éventuel à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage. »[321]

[320] ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre,* op.cit. p.37.
[321] ADEME – *centre de ressources PCAET*, glossaire [Consulté le 09 /09 /18] - http://www.territoires-climat.ademe.fr/ressources/glossaire/supports-de-construction-du-pcet.

Nous constatons que si, lors de la première génération de PCET, un pré-diagnostic était déjà préconisé [322], cette phase ne faisait pas l'objet d'une structuration précise. En pratique les territoires communaux et intercommunaux ne disposaient pas de données spécifiques en lien avec le climat et l'énergie à l'échelle de leurs territoires (la majorité des structures collectant les données sur le sujet étaient en cours de création), entraînant la nécessité de réaliser ce travail à l'étape du diagnostic.

Pour autant, la réalisation d'un pré-diagnostic n'est plus aussi complexe dans le cadre de l'adoption des PCAET. D'une part, les collectivités bénéficient du mouvement d'ouverture des données, et de nombreuses régions se sont pourvues d'observatoires, ou de groupes de travail permettant le partage des données et des études concernant l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique sur le territoire[323]. D'autre part, nombre de territoires devant réaliser un PCAET ont d'ores et déjà constitué une base de données utilisable en guise de pré-diagnostic. En effet, dans la plupart des intercommunalités de plus de 50 000 habitants, la réalisation d'un PCAET repose sur une base technique existante solide, celle des plans climat ayant été réalisés sur ces territoires, ainsi que des bilans de gaz à effet de serre qui y ont été réalisés. Dans le cas de la réalisation du plan climat de la Métropole Aix-Marseille-Provence, ce constat est également réel, le recensement des éléments a pu être fait pour l'ensemble des territoires composant la Métropole[324].

2 – La création de la gouvernance de projet

La réalisation de ce pré-diagnostic permet également d'identifier le réseau d'acteurs sur lequel reposera l'élaboration du plan. La réalisation de la procédure dépend ainsi à la fois du portage technique et politique de celui-ci.

Dans le cadre du portage technique, il est nécessaire de posséder a minima en interne à la structure, une personne directement en charge de l'élaboration de la démarche, avec des personnes ressources au sein des différents services de la collectivité. Dans le cas de la Métropole AMP, la cheffe de service plan climat (Corinne PINA), a pour charge dans le cadre de ses missions l'élaboration du PCAEM. Elle assure le pilotage du comité technique, réunissant les services techniques des conseils de territoire en charge des plans climat ou démarches de développement durable, auxquels peuvent être associés des représentants de

[322] ADEME, *construire et mettre en œuvre un PCET*, *op.cit.*, pp.47-49.
[323] *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 1, section 2.
[324] *Cf. supra.* Introduction – tableau synthétique d'identification des démarches climat-air-énergie au sein des territoires intercommunaux préexistants à la Métropole.

différentes institutions d'expertise locale. Le comité technique a pour mission d'étudier, d'élaborer et d'arrêter les propositions techniques du projet avant leur présentation au comité de pilotage.

La question du portage politique de la démarche est aussi un élément central invariable dans la réalisation de tout plan climat, quel que soit sa génération. Alors qu'originellement la complexité du portage politique résidait dans le fait de sensibiliser un élu à la prise en charge de cette thématique, en intégrant celle-ci à des fonctions souvent environnementales, nous avons pu constater aujourd'hui que les collectivités identifient plus clairement le plan climat dans les différents périmètres de délégation. Ainsi, afin de garantir l'identification du porteur, les collectivités devant réaliser un PCAET peuvent notamment procéder à l'attribution explicite du portage de l'outil au sein d'une délégation. Cette désignation expresse a notamment été réalisée au sein de la Métropole. Alexandre GALLESE, élu métropolitain, est en effet membre du bureau de la Métropole « *délégué à la Stratégie environnementale, au Plan climat et à la Prévention des risques* »[325]. Pour autant, l'animation politique du plan climat nécessite, au-delà du portage direct de la démarche, une sensibilisation de l'ensemble des élus dont le périmètre de délégation est interconnecté à la réalisation des objectifs du plan climat. La Métropole a créé en conséquence un comité de pilotage politique. Celui-ci, présidé par la Présidente de la Métropole ou l'élu en charge du PCAET, est composé des élus métropolitains en charge des politiques intéressant le plan climat-air-énergie, de l'État, de l'ADEME, des départements des Bouches-du-Rhône, du Vaucluse (Pertuis), et du Var (St Zacharie), de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'AtmoSud (Air Paca), des agences d'urbanismes et des observatoires, en prévoyant la possibilité d'une ouverture aux personnes expertes. Son rôle, en tant qu'instance décisionnelle dans la gouvernance du projet, est d'organiser le débat autour du diagnostic de la politique climatique métropolitaine, de proposer les objectifs du plan climat et d'orienter les politiques sectorielles au regard des objectifs[326].

---

[325] Conseil de la Métropole du 17 mars 2016, délibération n° 007/16/CM, *Election des membres du bureau - Procès verbal ;* le périmètre de la délégation est resté inchangé à la suite du Conseil de la Métropole du 20 septembre 2018 qui a procédé à une nouvelle élection, suite au changement de présidence de la Métropole ; ZECCONI (J.) « Les vice-présidents de la Métropole dévoilés, Blum remplace Serrus aux transports », *Made in Marseille,* 26 septembre 2018 (en ligne) https://madeinmarseille.net/40097-vice-president-amp-metropole/ ; Site officiel de la Métropole - https://www.ampmetropole.fr/elu/alexandre-gallese. [Consulté le 09/09/18]

[326] Au 1er octobre 2018, deux comités de pilotage ont été réalisés le 15 mai 2017 et le 13 septembre 2018 et ont respectivement permis d'acter de la transversalité de la démarche de construction du plan climat, ainsi que de présenter les éléments de diagnostic aux vices présidents et élus de la Métropole, en intégrant les élus en charge des différentes thématiques ; *cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

La finalité de cette phase préparatoire réside dans l'adoption d'une délibération[327] permettant d'officialiser l'engagement de la collectivité dans la construction de son plan climat[328], avec une transmission de celle-ci aux différents acteurs externes, en vue de permettre leur intervention dans la réalisation de la démarche[329], tout en ouvrant sur la phase de diagnostic.

B) La construction de la planification climatique territoriale

Une fois la démarche de plan climat lancée, il sera nécessaire de définir le programme d'action qui en est le cœur. Cela nécessite, d'une part, la réalisation d'un diagnostic du territoire et, d'autre part, l'élaboration du programme d'action visant à permettre l'atteinte des objectifs nationaux par une déclinaison territoriale stratégique et opérationnelle.

1 – La réalisation du diagnostic

À la différence des PCET issus de la loi Grenelle, pour lesquels la réalisation d'un diagnostic était implicitement intégrée et liée à la nécessité pour les collectivités de réaliser un bilan de gaz à effet de serre[330], le diagnostic détient désormais une place très structurée dans la construction des nouveaux plans climat. En effet, ce dernier doit obligatoirement détailler l'état du territoire sur six axes, à savoir « *une estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, ainsi qu'une analyse de leurs possibilités de réduction* » ; « *une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement, identifiant au moins les sols agricoles et la forêt, en tenant compte des changements d'affectation des terres ; les potentiels de production et d'utilisation additionnelles de biomasse à usages autres qu'alimentaires sont également estimés, afin que puissent être valorisés les bénéfices potentiels en termes d'émissions de gaz à effet de serre, ceci en tenant compte des effets de séquestration et de substitution à des produits dont le cycle de vie est davantage émetteur de tels gaz* » ; « *une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et du potentiel de réduction de celle-ci* » ; « *la présentation des réseaux de distribution et de transport d'électricité, de gaz et de chaleur, des enjeux de la distribution d'énergie sur les territoires qu'ils desservent et une analyse des options de développement de ces réseaux* » ; « *un état de la production des énergies renouvelables sur le territoire,*

[327] Code de l'environnement, R.229-53.
[328] Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1623/CM, *Modalités et principes de l'élaboration du Plan Climat-Air-Energie métropolitain.*
[329] Acteurs listés au sein de l'article R.229-53 *Cf. supra.*
[330] Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011, *op.cit.* ; Site APCC - https://www.apc-carbone.fr/bilan-ges/reglementation/bilans-ges-art-75/ [Consulté le 09/09/18]

détaillant les filières de production d'électricité (éolien terrestre, solaire photovoltaïque, solaire thermodynamique, hydraulique, biomasse solide, biogaz, géothermie), de chaleur (biomasse solide, pompes à chaleur, géothermie, solaire thermique, biogaz), de biométhane et de biocarburants, une estimation du potentiel de développement de celles-ci ainsi que du potentiel disponible d'énergie de récupération et de stockage énergétique » et enfin « *une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique* »[331]. L'ensemble des données obtenues doit notamment être traduit en « *tonnes de dioxyde de carbone équivalent pour les gaz à effet de serre, en utilisant les pouvoirs de réchauffement globaux (PRG) retenus par le « pôle de coordination nationale » institué par l'article R. 229-49 ; en GWh pour les différentes productions et consommations d'énergie, en retenant le pouvoir calorifique inférieur pour les combustibles ; en MW pour les puissances installées de production d'énergie renouvelable ; en tonnes pour les émissions de polluants atmosphériques.*[332] »

Par ailleurs, outre l'exigence de l'intégration de la provenance des données du diagnostic[333], le plan climat a également été intégré au sein des documents soumis à l'évaluation environnementale stratégique, incluant la réalisation d'un état initial de l'environnement (EIE)[334].

En conséquence, la lourdeur dans la réalisation du diagnostic s'est fortement accentuée. Au-delà de la nécessaire intégration au sein de celui-ci des planifications possédant un lien de compatibilité[335], la spécificité de certaines thématiques concernant notamment le potentiel de séquestration, la qualité de l'air, la réalisation de l'EIE, et la vulnérabilité du territoire, ont rendu beaucoup plus lourde cette étape. À l'échelle de la Métropole, alors que les diagnostics des plans climat adoptés au sein des territoires intercommunaux ont pu respectivement faire l'objet d'une analyse par un seul bureau d'études spécialisé, la réalisation du diagnostic métropolitain a quant à lui nécessité de nombreux partenariats, afin d'obtenir les données nécessaires. Ainsi, des conventions ont été notamment conclues avec des acteurs comme AtmoSud[336], l'association AIR-Climat[337], l'association HESPUL[338], l'ORECA[339],

331 Code de l'environnement, article R.229-51-I.
332 Arrêté du 4 août 2016 *relatif au plan climat-air-énergie territorial*, article 3.
333 Arrêté du 4 août 2016, *Ibid.* « *Pour chaque élément du diagnostic, le plan climat-air-énergie territorial mentionne les sources de données utilisées* ».
334 *Cf. infra.* §3.
335 *Cf. infra.*
336 Bureau de la Métropole du 17 octobre 2017, délibération n° MET 17/4592/BM, *Approbation d'une convention de partenariat avec l'Association Air PACA dans le cadre de l'élaboration du PCAEM*.

ainsi que les agences d'urbanismes[340], en appui du diagnostic réalisé par deux bureaux d'études spécialisés[341], afin de permettre une approche complète des thématiques.

Bien que non publiés à ce jour, les résultats des éléments intermédiaires de diagnostic ont fait l'objet d'une présentation le 11 juillet 2018[342], et permettent de lancer la phase de co-construction des aspects stratégiques et opérationnels du plan climat, en accord avec les différents documents stratégiques s'imposant à la collectivité.

2 – Une articulation entre PCAET et documents de stratégie[343]

Parallèlement à la réalisation du diagnostic, la structuration du PCAET nécessite de s'intéresser immédiatement à l'ensemble des documents de planification s'imposant dans la réalisation de l'outil, par une relation de compatibilité ou de prise en compte[344] (volets du SRADDET, PPA, SCoT), ainsi qu'aux engagements internationaux pris par l'État en matière de réduction des émissions de gaz à effets de serre[345], traduits au sein de sa stratégie nationale bas-carbone[346]. Au-delà de cette articulation directe, le PCAET s'inscrit dans un ensemble dense de documents de portée territoriale[347] qu'il convient d'intégrer dans la réflexion de la collectivité en charge de son adoption, afin de permettre l'intégration et la complémentarité du PCAET dans l'ensemble des thématiques sectorielles de la politique climatique métropolitaine et des territoires sur lequel s'inscrit le plan, en jouant pleinement le rôle de coordinateur de la transition énergétique sur son territoire.

---

337 Bureau de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/4591/BM, *Approbation d'une convention de partenariat avec l'Association AIR dans le cadre du PCAEM*.
338 Bureau de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/3376/BM, *Approbation de la convention 2017-2018 de soutien financier à l'association Hespul et attribution d'une subvention*.
339 Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° MET 16/2465/CM, *Adhésion de la Métropole Aix-Marseille-Provence aux associations du secteur de l'environnement et paiement de leurs cotisations 2016.*
340 *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.
341 Document de diagnostic en cours de réalisation par les bureaux d'étude BG-21 (diagnostic général) et TEC conseil (vulnérabilité du territoire / adaptation).
342 Comité technique PCAEM, 11 juillet 2018, Aix-en-Provence.
343 Cette question de l'articulation entre documents de planification sera traitée de façon spécifique à la fois au travers de l'ensemble des documents stratégiques internes et externes à la Métropole (*cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2), ainsi qu'au regard des rapports juridiques entre documents (*cf. infra*. Partie 2, Titre 1, Chapitre 2).
344 *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 2, section 1.
345 Loi TECV, article 188.
346 Loi TECV, article 173.
347 *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2.

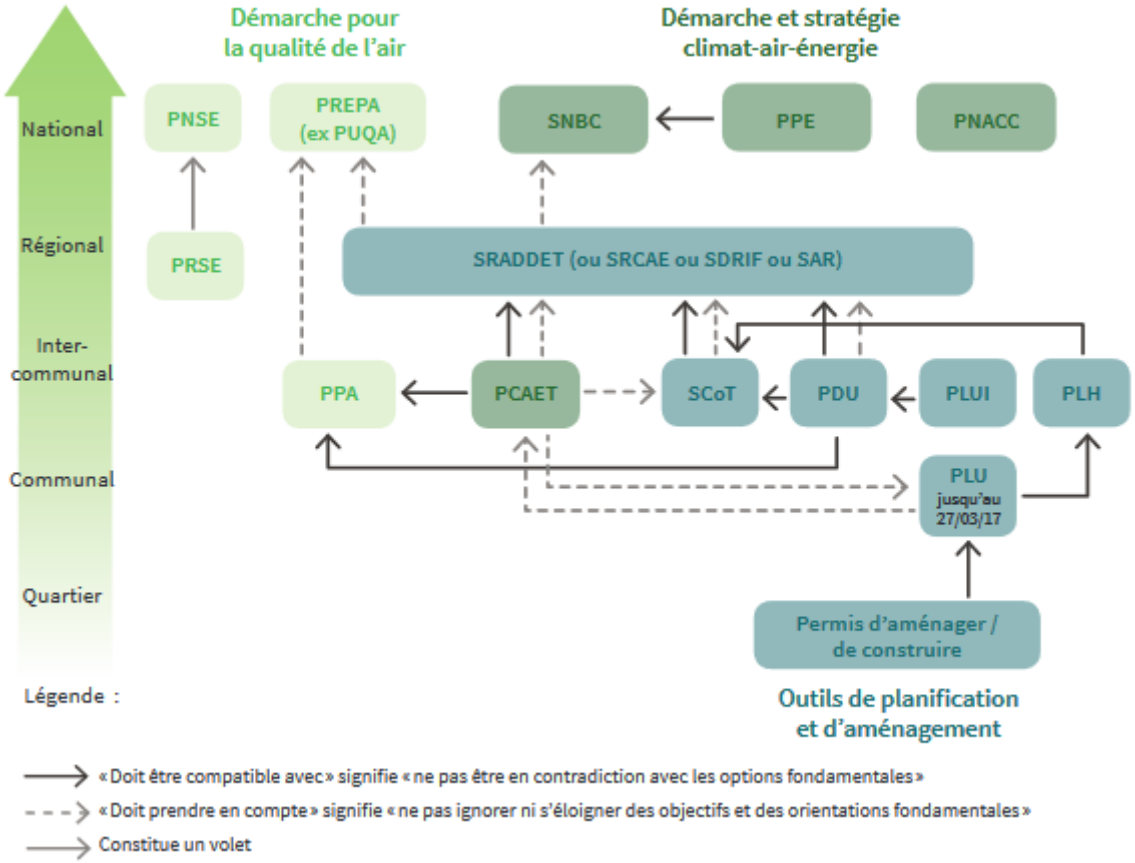


Schéma des documents pour lesquels le PCAET doit être mis en adéquation via prise en compte ou compatibilité[348]

3 – La construction des axes stratégiques et opérationnels du PCAET

À la suite du diagnostic, ou concomitamment avec ce dernier dans le cas de délais de réalisation restreints comme c'est aujourd'hui le cas au sein de la Métropole, la collectivité établira les axes stratégiques et les déclinaisons opérationnelles nécessaires, avec comme corollaire la participation du public dans l'élaboration de ces éléments[349].

De façon identique à la réalisation du diagnostic, nous notons une complexification des éléments de structure du PCAET, dans la déclinaison des impératifs stratégiques définis au sein du cadre règlementaire. Alors qu'à l'origine, il était demandé que les collectivités adoptent des « *objectifs stratégiques et opérationnels […] afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter*[350] » ainsi qu'un « *programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en*

[348] ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre, op.cit.* p.30.
[349] Cf. infra. §3.
[350] Loi ENE, article 75.

termes d'émissions de gaz à effet de serre[351] », le cadre règlementaire est venu détailler, à un degré de précision beaucoup plus fin, les axes stratégiques et opérationnels nécessitant d'être réalisés par la collectivité.

En effet, les éléments stratégiques et opérationnels permettant de faire correspondre le programme d'action aux objectifs de la politique climatique territoriale sont désormais composés de neuf axes transversaux. On retrouve ainsi « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre* », « *le renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments* », « *la maîtrise de la consommation d'énergie finale* », « *la production et consommation des énergies renouvelables, la valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage* », « *la livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur* », « *les productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires* », « *la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration* », « *l'évolution coordonnée des réseaux énergétiques* » et enfin « *l'adaptation au changement climatique*[352]».

Tandis que la mise en œuvre de ces axes s'effectue sur un périmètre de compétences de la collectivité toujours plus vaste[353], les modalités de réalisation de ceux-ci ont été également approfondies. Sur le plan stratégique, les collectivités doivent adapter sur leur territoire ces axes, en y intégrant leurs conséquences en matière socio-économique, et en prenant notamment en compte le coût de l'action et celui d'une éventuelle inaction[354]. Cet aspect nécessite un travail de prospective et une ingénierie demandant soit d'importantes capacités techniques en interne de la collectivité, soit des moyens financiers conséquents. Par ailleurs, la collectivité peut décider d'intégrer d'autres axes stratégiques dans l'élaboration de son plan climat. C'est notamment le cas pour la Métropole, qui traite également des questions en matière de nuisances sonores, de pollutions lumineuses, de nature en ville et plantes allergisantes, de biodiversité, ainsi que de prévention des risques majeurs et sanitaires, en plus des axes précités[355]. La déclinaison de ces axes stratégiques précédemment cités doit être traduite en objectifs, dont les unités de chiffrage doivent être concordantes à celles du diagnostic[356].

---

[351] Ibid.
[352] Code de l'environnement, article R.229-51-II.
[353] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[354] Code de l'environnement, article R.229-51-II.
[355] Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1623/CM, *op.cit.*
[356] Arrêté du 4 août 2016, (*op.cit.*), article 3.

Par ailleurs, le programme d'action veille à la comptabilisation des émissions en fonction des typologies de polluants « *oxydes d'azote (NOx), les particules PM10 et PM2,5 et les composés organiques volatils (COV), ainsi que le dioxyde de soufre (SO2) et l'ammoniac (NH3)*[357]», ainsi que par secteur. En effet, les actions devront permettre de faire remonter les résultats d'émission des secteurs « *résidentiel, tertiaire, transport routier, autres transports, agriculture, déchets, industrie hors branche énergie, branche énergie (hors production d'électricité, de chaleur et de froid pour les émissions de gaz à effet de serre, dont les émissions correspondantes sont comptabilisées au stade de la consommation)* »[358]. En outre, des axes spécifiques doivent être constitués en fonction des compétences que possède l'intercommunalité, et ce notamment en matière de transport, d'éclairage public et de qualité de l'air[359]. Bien qu'à ce jour, la Métropole n'ait pas encore bâti précisément son programme d'action, une base de celui-ci a été utilisée au titre des éléments de pré-diagnostic, lié à un travail d'harmonisation et de requalification des actions en matière climatique existante au sein des intercommunalités préexistantes à la Métropole, sur la base des actions-cadres et opérations de leurs PCET respectifs[360].

Une fois les axes stratégiques et programmes d'actions déclinés, la collectivité peut entrer dans la phase d'action de son plan climat, intégrant son processus d'amélioration continue.

§2 – Mise en œuvre et évaluation du PCAET

Décliné au sein des termes « do », « check » et « adjust », la structuration du plan climat intègre trois phases qu'il convient de présenter. D'une part, il convient d'exposer la phase opérationnelle du plan climat, liée à sa mise en œuvre, pour ensuite s'intéresser à son processus d'amélioration continue, intégrant la phase de suivi et d'évaluation.

A) « do », ou la mise en œuvre du PCAET

Bien qu'il convienne d'étudier la phase de mise en œuvre sur le territoire du programme d'action du PCAET, il est nécessaire d'aborder dans un premier temps la question de l'adoption du document technique au sein de la collectivité, condition préalable à sa réalisation.

---

[357] *Ibid*. article 1.
[358] *Ibid.* article 2.
[359] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[360] Réalisé dans le cadre du groupe de travail universitaire EPCI-climat – *cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

1 – Une multiplication des conditions au processus d'adoption du PCAET

Dès la création du cadre règlementaire, l'adoption des PCET a fait l'objet d'une procédure spécifique. En effet, en amont de la délibération d'adoption du plan climat de la collectivité, le projet de plan devait être soumis pour avis au préfet de région et, si la demande en a été faite, au représentant des organismes de logements sociaux dans le cas d'une demande de transmission, ainsi que pour avis au président du Conseil régional[361]. Pour autant, alors que le nouveau décret concernant les plans climat avait (pour une fois) simplifié cette phase de validation en l'épurant de l'éventualité d'un avis du représentant des organismes de logements sociaux[362], l'intégration des questions d'évaluation environnementale stratégique a fortement complexifié celle-ci.

En effet, de manière préalable aux avis du représentant de l'État et de la région, deux procédures de validation du plan interviendront en amont, afin d'assurer la validité du plan climat auprès du représentant de l'État, conformément aux exigences de l'évaluation environnementale stratégique[363]. D'une part, la collectivité devra saisir l'autorité environnementale en vue d'obtenir un avis concernant la bonne corrélation entre son programme d'action et l'EES réalisé et, d'autre part, une fois l'accord de l'AE obtenu, la collectivité aura pour obligation de soumettre le projet de PCAET ainsi que l'analyse de ses impacts environnementaux, intégrant l'avis de l'AE, à la consultation du public par voie de concertation préalable[364]. Notons que bien que ces avis soient consultatifs, l'avis du représentant de l'État dépendra notamment de la prise en compte de ces derniers. Chacune de ces nouvelles procédures entraînent la création de nouveaux délais procéduraux incompressibles d'environ 4 mois (respectivement de 2 mois pour l'avis de l'AE[365], et d'environ 2 mois pour la procédure de consultation du public[366]), pouvant ainsi entraîner des retards pour les collectivités dans leur conformité aux impératifs temporels d'adoption du document[367].

---

361 Décret n° 2011-829, *op.cit.*
362 Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, *op.cit.*
363 Détaillé au sein du *§3.*
364 Code de l'environnement, article L.121-16 ; *Cf. infra. §3.*
365 Code de l'environnement, article R122-7-II – ce délai est étendu à 3 mois dans les cas de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable.
366 Bien que la phase de consultation ne dure qu'un mois, il est nécessaire de réaliser une publicité 15 jours en amont de celle-ci par voie d'affichage, et de laisser à disposition du public les résultats de la consultation pendant 3 mois, *cf.* §3.
367 *Cf. infra,* Titre 2, Partie 1, Chapitre 1, Section 2.

Enfin, une fois l'obtention de l'ensemble des avis, la collectivité pourra délibérer son projet de PCAET et le soumettre aux avis des représentants de l'État et de la Région, nécessitant le cas échéant une nouvelle délibération. À ce stade, le cadre règlementaire impose aux collectivités d'inscrire ce dernier au sein de la plateforme de l'ADEME[368]. Celle-ci devra ainsi remplir de manière précise et suffisamment exhaustive un certain nombre d'informations, tenant à la fois aux données génériques de la collectivité, aux données du diagnostic, aux objectifs de la collectivité et au programme d'action[369].

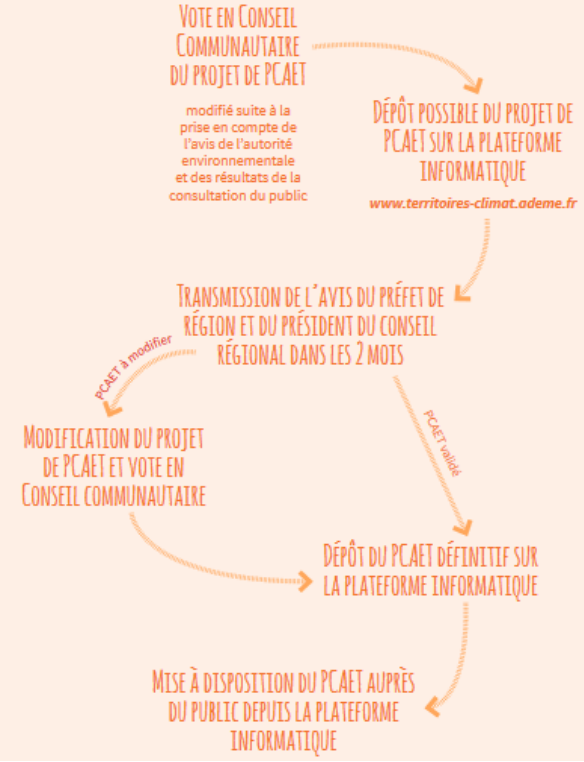


Schéma de procédure d'adoption du PCAET[370]

2 – La mise en place des actions du PCAEM[371]

Une fois adopté, le programme d'action du PCAEM est mis en œuvre sur le territoire, pour partie en continuité des actions d'ores et déjà réalisées par la collectivité concourant à la réalisation de sa politique climatique territoriale, mais également au travers du déploiement de nouveaux outils.

[368] Site de la plateforme - www.territoires-climat.ademe.fr. [Consulté le 09/09/18]
[369] Arrêté du 4 août 2016 *relatif au plan climat-air-énergie territorial, op.cit,* article 4.
[370] ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre*, op.cit. p.84.
[371] Nous ne rentrerons pas dans le détail au sein de cette sous-section, ces éléments étant développés en seconde partie, au travers des éléments d'effectivité de la réalisation de la politique climatique métropolitaine.

En effet, le plan climat permet de renforcer la politique climatique du territoire, par l'intégration en son sein de l'ensemble des actions entreprises au sein des politiques sectorielles du territoire. Le plan climat permet ainsi une meilleure reconnaissance en interne des actions possédant un impact climatique, par le biais d'une sensibilisation des agents au sein de la structure dans le cadre de mesures d'auto-régulation[372], ainsi que par une bonne prise en compte du plan climat et de ses déclinaisons opérationnelles au sein du document d'orientation budgétaire, en application de l'article L2311-1-1 du CGCT[373].

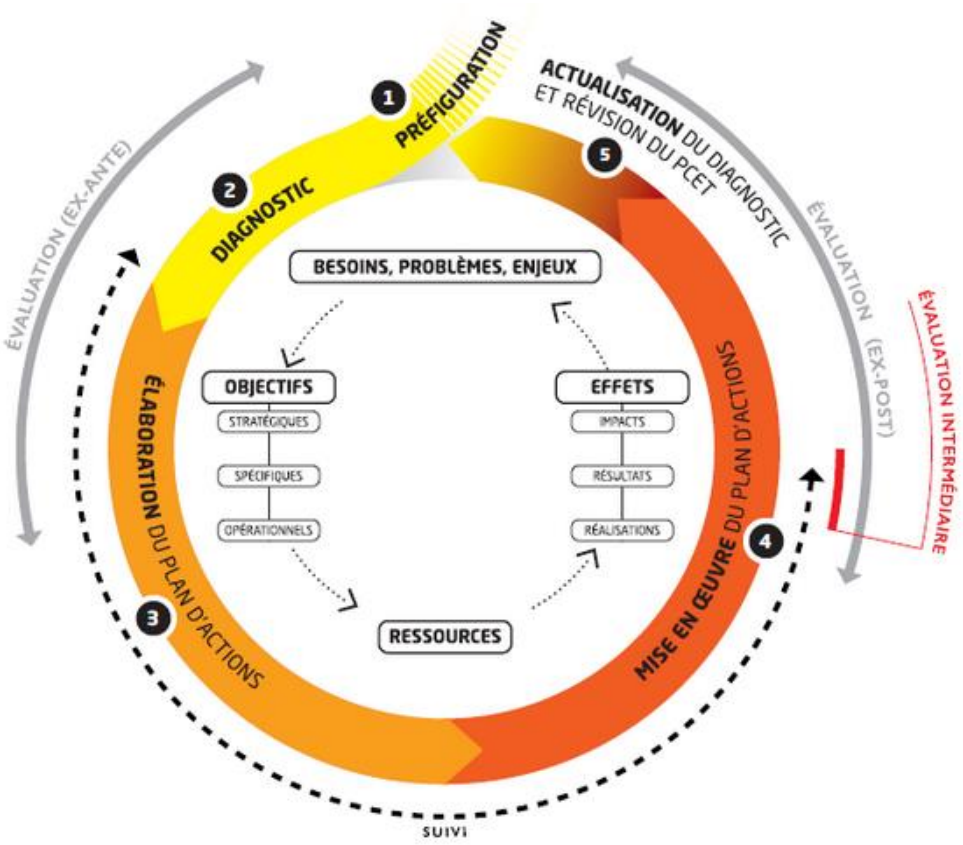
D'autre part, le plan climat participe directement à l'organisation des outils mis en œuvre par la collectivité. Sa mise en œuvre permet d'organiser notamment l'utilisation d'outils d'imposition et d'incitation par la collectivité[374], directement portée par l'équipe d'animation du plan climat, ou au sein des services de la collectivité correspondant aux différentes thématiques de réalisation du plan climat[375]. Nous rappelons qu'à ce jour au sein de la Métropole, l'ensemble des actions réalisées par les collectivités l'est en continuité des PCET et PCAET adoptés au sein des différentes EPCI, dans l'attente de l'adoption du PCAEM.

Bien que la phase de réalisation du PCAET constitue le cœur de l'outil, il convient de souligner que la dernière phase de contrôle et d'amélioration continue de la démarche constitue la garante de la pérennité des résultats de cette planification, à moyen et long termes.

B) « Check – react », ou la réalisation de la démarche d'amélioration continue

La dernière phase structurant la réalisation des PCAET est celle de son amélioration continue, dont la préparation nécessite d'être pensée en amont même de la réalisation de la stratégie et du programme d'action. En effet, cette démarche procède des données de suivi et d'évaluation récoltées par la collectivité tout au long de la mise en œuvre de son programme d'action.

[372] *Cf. infra*. Seconde partie, titre 2, chapitre 1, section 2.
[373] *Cf. infra*. Seconde partie, titre 1, chapitre 2, section 1.
[374] *Cf. infra.* Seconde partie, titre 2, chapitre 1, section 2.
[375] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre1.



Cycle de vie du PCAET et types d'évaluation[376]

1 – L'évaluation, préalable de la démarche d'amélioration continue

La phase d'évaluation consiste en l'analyse des indicateurs de suivi et d'évaluation, afin de permettre de penser aux actions correctives réalisables par la collectivité. Ainsi, nous examinerons dans un premier temps les éléments permettant de structurer ces indicateurs, pour ensuite nous pencher sur la démarche d'évaluation proprement dite.

Dans la lignée de l'ensemble des évolutions apportées par le nouveau cadre règlementaire, ce dernier est venu préciser et renforcer les obligations des collectivités dans le cadre des indicateurs. En effet, à l'origine, les collectivités avaient pour unique objectif, sur ce point, d'intégrer au sein du plan, les conditions de l'évaluation de sa mise en œuvre et de son suivi[377]. Pour autant, les apports du cadre règlementaire du PCAET sont ici intéressants, que ce soit concernant les indicateurs de suivi – permettant de rendre compte de la réalisation des opérations du plan climat – ou d'impacts – permettant d'évaluer les résultats de celui-ci,

[376] ADEME, « Evaluer son PCAET », *centre de ressources pour les PCAET,* http://www.territoires-climat.ademe.fr/content/l%E2%80%99essentiel-1. [Consulté le 09/09/18]
[377] Décret n°2011-829, *op.cit.*

conformément aux objectifs de la politique climatique territoriale. De façon générale, précisons que le nouveau cadre précise à la fois la nécessité d'un suivi et d'une évaluation des actions, mais également l'évaluation du pilotage mis en œuvre dans l'exécution du plan climat.

Concernant les indicateurs de suivi, ceux-ci s'intègrent dans une démarche, réalisée lors de l'élaboration du programme d'action et poursuivie tout au long de la mise en œuvre du plan climat[378]. Ils permettent de donner une vision qualitative et quantitative, situant l'avancement du projet par rapport aux objectifs établis. Ce suivi est obligatoirement réalisé en interne, par la collectivité en charge de la mise en œuvre du PCET[379]. Il est intéressant de constater que les indicateurs doivent être en mesure de s'articuler avec ceux retenus par la Région au sein de son SRCAE[380], ou prochainement, comme c'est le cas de la Métropole, au volet climat de son SRADDET[381]. Pour autant, de façon opérationnelle, de nombreuses questions restent aujourd'hui en suspens concernant la méthodologie de fixation des indicateurs de suivi, entrainant des divergences entre territoires dans la manière de suivre des actions similaires. Notons qu'à ce sujet, à l'échelle de la Métropole, ainsi que sur certains territoires membres du réseau PACA-Climat[382], un travail a été réalisé en vue d'examiner un cadre commun de construction d'indicateurs de suivi, intégrant les questions de fiabilité des indicateurs, les questions liées à la récolte de celui-ci, ainsi que les hypothèses de calcul permettant d'assurer une comparabilité de la mise en œuvre d'actions de plans climat sur des territoires voisins[383]. Les résultats de ce travail exploratoire a notamment permis une collaboration entre l'ADEME et différentes écoles d'ingénieurs pour réaliser un retour d'expériences sur la mise en lumière d'indicateurs communs[384].

Concernant les indicateurs d'impacts, ils permettent l'évaluation à différentes étapes de réalisation d'une action, que cela soit en amont (*ex ante*), à mi-parcours (*in itinere),* ou au terme de la période de réalisation du plan climat (*ex post*). La construction de ces indicateurs doit ainsi permettre de rendre compte objectivement de l'avancement de la collectivité dans

---

[378] AMORCE, ADEME, *Quels critères de choix pour les actions et quels indicateurs pour les PCET ?,* série technique, ENT 18, 2014, pp.11-13, 28p.
[379] ADEME, *pourquoi et comment évaluer mon PCET* - Annexe 6, 2014, p.119, 121 p.
[380] Code de l'environnement, article R.229-51-IV.
[381] *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 2, section 1.
[382] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, section 2.
[383] *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 1, section 2.
[384] Projet réalisé depuis l'année universitaire 2017-2018, sous la direction de N. MARTINEZ (ADEME) « Sur le territoire de la Métropole, les délais trop courts concernant la réalisation des études, n'ont pas permis d'avoir de résultats exploitables, il sera proposé une poursuite de ce projet pour l'année universitaire 2018-2019 » (Propos de N. MARTINEZ, recueillis lors d'un entretien réalisé le 04/09/2018).

l'atteinte des objectifs stratégiques fixés par cette dernière, au travers de l'ensemble du programme d'action réalisé[385]. L'évaluation des objectifs nécessite ainsi de traduire l'ensemble des résultats obtenus par la collectivité dans les unités de calcul retenues au sein des objectifs[386]. Ainsi, tandis qu'un indicateur de suivi pourra dénombrer les habitats ayant fait l'objet de rénovation énergétique, en spécifiant la typologie de ces derniers, un indicateur d'évaluation devra quant à lui traduire ce résultat en GES évités. Concrètement, alors que les collectivités n'avaient pas d'obligation définie concernant l'évaluation du plan climat, celles-ci ont aujourd'hui l'obligation minimale de réaliser trois phases d'évaluations. La première, *ex ante*, bien que non indiquée au sein du schéma, a été rendue nécessaire sur la base de l'évaluation environnementale stratégique en amont de l'adoption du plan climat. La seconde, *in itinere*, est réalisé trois ans après l'adoption du PCAET, au travers d'un rapport mis à disposition du public. Bien que non précisé, il semblerait logique que ce rapport contienne des éléments de suivi et d'impact du programme d'action. Notons que des évaluations de caractère hybride compilant ces deux aspects ont notamment été réalisées volontairement et annuellement au niveau de territoires intercommunaux de la Métropole, dans le cadre des bilans réalisés par la CU MPM ainsi que le Pays d'Aix[387]. La troisième phase, *ex post,* doit être réalisée dans le cadre du processus d'amélioration continue, lors de la sixième année de réalisation du PCAET[388].

Notons qu'à ce jour, les méthodologies d'évaluation de suivi et d'impacts n'ont pas atteint un état de maturité suffisant sur la question, ce constat pouvant être réalisé notamment au regard de l'absence d'harmonisation des procédures à l'échelle nationale[389]. En effet, avant même l'évolution du cadre règlementaire il existait une myriade de guides traitant de la question du suivi et de l'évaluation dans le contexte des PCAET. À titre d'exemple, l'ADEME a recensé en 2014, 19 supports différents donnant des éléments concernant le suivi et l'évaluation des PCET[390]. Bien qu'il ne soit pas souhaitable de chercher une harmonisation

[385] ADEME, « Annexe 6 – glossaire », *op.cit.* p.118.
[386] Arrêté du 4 août 2016, *op.cit.* article 3.
[387] CU MPM, *Bilan PCET 2013 – 1re année d'activité* 2014, 28p. ; CU MPM, *Bilan PCET 2014, 2ème année d'activité,* 2015, 44p ; CPA, *PCET – Bilan 2013,* 2014, 127p. ; *CPA, PCET – Bilan 2014*, 2015, 11p. A noter que le bilan 2015 des deux territoires est toujours en cours de réalisation par les conseils de territoire (octobre 2018).
[388] Code de l'environnement, article L.229-26-IV
[389] AMORCE, ADEME, *Quels critères de choix pour les actions et quels indicateurs pour les PCET ?,* op.cit. pp. 14 et s.
[390] ADEME, « Annexe 1 – cartographie des supports d'accompagnement », *pourquoi et comment évaluer mon PCET,* 2014, pp.106-111.

de tous les indicateurs et des hypothèses de calcul, une rationalisation de ces derniers pourrait voir le jour, afin de permettre une meilleure visibilité dans la réalisation des territoires.

2 – « *Adjust* » – L'amélioration continue, vecteur d'adaptabilité du territoire

Le dernier élément de mise en œuvre du plan climat consiste à assurer la pérennité de sa démarche au sein du territoire. Cette « mise à jour » des plans climat, intervenait initialement au bout de cinq ans[391], et a été ramenée à six ans[392]. Celle-ci apparaît essentielle, car elle constitue le vecteur d'adaptabilité des actions de la politique climatique du territoire, à la fois dans l'effectivité de la réalisation du programme d'action adopté, mais également vis-à-vis des nouveaux éléments qu'il convient d'intégrer au sein des politiques climatiques.

D'une part, la mise à jour permet d'aborder sous un angle correctif le PCAET faisant l'objet de la démarche. L'évaluation du suivi et de l'impact des actions permet en pratique de distinguer les éléments ayant permis ou non l'atteinte des objectifs que s'est fixée la collectivité. Ainsi, la mise à jour s'établit sur la base de recommandations opérationnelles, visant à la poursuite, la requalification, voire l'abandon d'actions engagées ; sur la révision des ressources affectées par la collectivité pour la réalisation du programme d'action, et une réflexion sur le plan stratégique, concernant la poursuite des axes de la collectivité, ou leur modification[393].

D'autre part, la mise à jour du plan climat permet d'adapter les politiques climatiques aux différentes évolutions techniques et juridiques. Tout d'abord, cette mise à jour permet l'intégration au sein de son programme d'action de nouvelles innovations, qu'elles soient sur le plan technique (intégration des évolutions sur le plan de l'énergie, de la mobilité, de l'urbanisme, etc.), ou sur le plan des outils de règlementation et de régulation à disposition de la collectivité. Également, la mise à jour permet à la collectivité d'intégrer les modifications de leur périmètre d'action, qu'il soit sur le plan géographique (comme cela a pu être le cas de rapprochements intercommunaux issus de la loi NOTRe), ou sur celui des compétences liées à l'action climatique territoriale, que ces compétences soient liées à une évolution du champ d'action de la collectivité, ou de l'obligation d'intégrer de nouvelles composantes au sein du plan climat. Notons que sous cet angle, le passage du PCET au PCAET a pu correspondre

[391] Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, *relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes*, JORF n°0189 du 14 août 2016, texte n° 4
[392] Code de l'environnement, article L.229-26-IV.
[393] ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre, op.cit.* p.75.

pour partie à la réalisation de cette amélioration continue pour de nombreuses intercommunalités de plus de 50 000 habitants.

§3 – L'intégration de strates spécifiques dans la construction du PCAET

Tandis que le cadre règlementaire des PCAET a entraîné de nouvelles exigences importantes en matière d'ingénierie territoriale, l'inclusion du PCAET au sein des documents devant faire l'objet d'une évaluation environnementale a encore complexifié sa réalisation. L'importance de ce nouvel élément nécessite ainsi d'être analysé indépendamment par souci de lisibilité. Par ailleurs, il convient également d'effectuer une analyse spécifique sur la question de la participation du public, dont le rôle apparaît continu, tout au long de la démarche.

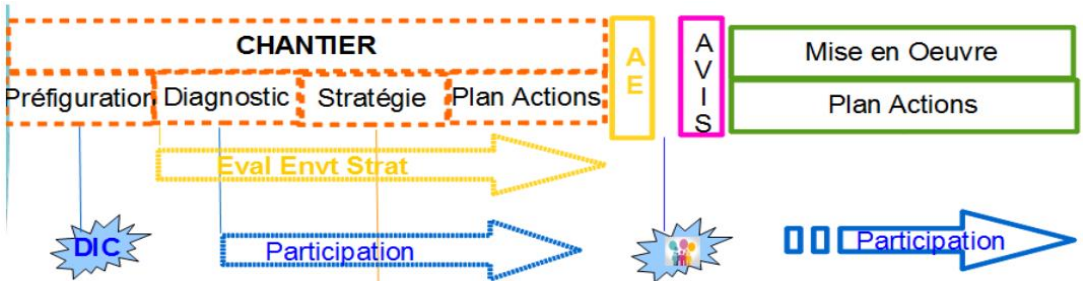


Schéma détaillant la place de l'EES et des moments de participation dans la réalisation du PCAET[394]

A) L'évaluation environnementale stratégique, ou l'intégration d'une nouvelle strate d'exigences environnementales

« L'Autorité Environnementale est consciente de la difficulté de l'exercice, totalement nouveau pour les collectivités concernées »[395].

L'évaluation environnementale stratégique n'a intégré dans son champ les plans climat que récemment[396]. Concrètement, la réalisation de cette évaluation nécessite d'intégrer un

[394] Réseau territoires engagés dans la transition énergétique - DREAL Occitanie, *support de présentation (extraction)*, journée de travail du 27 septembre 2017. http://pcaet.scot-nt.fr/ressources/dreal/201709_participation_PCAET_DREAL.pdf. [Consulté le 09/09/18]

[395] MRAE Auvergne-Rhône-Alpes, *Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes relatif au projet de plan climat-air-énergie territorial de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo (Drôme),* Avis n° 2018-ARA-AUPP-00404 du 11 mars 2018.

certain nombre de précautions méthodologiques[397]. En effet, les différentes étapes de sa réalisation doivent s'effectuer en parallèle des étapes traditionnelles de construction du PCAET, en accompagnement des phases de diagnostic, de construction du programme d'action et de réalisation[398].

En premier lieu, la phase de diagnostic nécessite d'intégrer l'état initial de l'environnement (EIE)[399]. De manière générale, l'EIE a pour objectif de « *permettre de comprendre le fonctionnement global du territoire, d'en relever les atouts et richesses environnementales, mais également mettre en lumière les sensibilités environnementales*[400]». En règle générale, d'autres documents de planification au sein de la collectivité nécessitent la réalisation de ce même document. Il est possible théoriquement de mutualiser la démarche de réalisation de ce dernier, voire de prendre appui sur l'élaboration d'un EIE déjà effectué. Dans le cas de la Métropole, ce dernier n'ayant pas encore été réalisé, il a été nécessaire d'articuler le calendrier d'élaboration du plan climat avec celui du schéma de cohérence territorial, en charge de la réalisation de l'EIE.

En second lieu, lors de la phase de construction de la stratégie et du programme d'action, la collectivité procèdera à une étude d'impact des solutions retenues vis-à-vis des éléments soulevés au sein de l'EIE. Pour ce faire, il conviendra d'identifier les externalités positives du programme d'action dans l'objectif d'une valorisation, via la création d'indicateurs spécifiques de suivi et d'évaluation, et de mettre également en perspective les externalités négatives d'actions du PCAET en appliquant la séquence « éviter, réduire, compenser »[401] et en effectuant un suivi de ces mesures[402].

Ce sont ces éléments qui constitueront le corps du rapport remis en dernier lieu pour avis de l'autorité environnementale. Bien que cette dernière ne rende qu'un avis consultatif, les avis des autorités environnementales permettent d'entrer en profondeur dans la conception des planifications examinées. En effet, alors qu'à première vue il a pu paraître surprenant que les PCAET, dont la finalité est environnementale, soient soumis à une évaluation

---

396 Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 *op.cit.*, article 1 - alinéa 21 ; codifié au sein du Code de l'environnement, article R.122-17.
397 Pour une vision exhaustive des éléments méthodologiques de l'EES : CGDD & Cerema, *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique*, 2016, 64p.
398 AE & MRAE, « évaluation environnementale des PCAET », *L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales* – Synthèse annuelle 2017 pp.52-64, 64p.
399 Code de l'environnement, article R.122-20.
400 ADEME, *PCAET - comprendre, construire et mettre en œuvre, op.cit.* p.80.
401 Code de l'environnement, article L.110-1-II-2°.
402 Code de l'environnement, articles L.163-1-II et L.163-5.

environnementale, nous avons pu constater en pratique que les avis rendus permettent, en plus d'une mise en exergue des externalités parfois négatives de certaines actions sur l'environnement, d'avoir une prise de recul sur les éléments de conception et de réalisation des PCAET. En effet, les avis mettent en lumière les incohérences entre projections des scénarios et programmes d'action[403], absence d'éléments nécessaires à l'adoption du PCAET au sens du Code de l'environnement[404], absence de démonstration de la faisabilité d'actions au sein du programme[405], sont autant d'éléments relevés au sein des avis rendus, dont la prise en compte permettra une meilleure efficacité et effectivité de la politique climatique intercommunale.

Cet avis environnemental, ainsi que les éléments de suivi issus de la période de mise en œuvre, serviront de base à l'élaboration de la nouvelle procédure d'évaluation environnementale stratégique, lors de la mise à jour du plan climat. Notons par ailleurs que ce dernier est venu renforcer les exigences de participation du public au sein de la procédure d'adoption des PCAET.

B) La participation du public au cœur des éléments du plan climat

La collectivité ne doit pas omettre l'importance de la participation du public dans la réalisation du PCAET, dont les exigences doivent être satisfaites à deux niveaux. De manière directe et spécifique, la collectivité devra intégrer le public dans la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique du plan climat. De manière générale, la collectivité devra également veiller à la bonne participation du public dans l'élaboration du PCAET.

---

403 MRAE Occitanie, *Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie sur le plan-climat-air-énergie-territorial (PCAET) de Rodez Agglomération (12),* Avis n° 2018AO14 du 22 février 2018.

404 CGEDD, *Avis de l'autorité environnementale de la région Occitanie sur le plan-climat-air-énergie-territorial (PCAET) de la communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise (95),* Avis n° 2017-32 du 28 juin 2017.

405 MRAE Ile-de-France, *Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Île-de-France sur le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Paris (75)*, Avis n°2017-90 du 11 décembre 2017.

1 – Une participation spécifique du public issue de l'évaluation environnementale stratégique

L'intégration de phases spécifiques de participation du public a été introduite au sein de la procédure de PCAET par la réforme de l'évaluation environnementale stratégique[406]. Elle prend deux formes spécifiques au travers du droit d'initiative et de la concertation préalable.

Premièrement, le droit d'initiative citoyen intervient à la suite de la publication par la collectivité de la déclaration d'intention de celle-ci de réaliser son PCAET, cet acte prenant la forme de la délibération, d'engagement de la collectivité dans l'élaboration du PCAET[407]. Ce droit peut ainsi être exercé auprès du représentant de l'Etat dans les deux mois suivant la publicité de la délibération, intégrant notamment les modalités de participation du public[408]. Il peut également être déclenché par une proportion des résidents du territoire (20%) ou du département (10%), les Régions et Départements sur lesquels se situent le projet, ainsi que des associations ou fédérations d'associations situées sur le territoire[409]. Notons néanmoins que dans le cas du PCAET métropolitain, l'exercice du droit d'initiative citoyen ne pouvait s'appliquer. En effet, ce dernier ne s'applique pas aux plans ayant fait l'objet d'une publication des modalités d'organisation d'une concertation préalable publiée après le 1er janvier 2017[410], soit postérieurement à celle de la Métropole[411].

Deuxièmement, la collectivité est tenue de procéder à une concertation préalable après avis de l'autorité environnementale et préalablement à l'avis du représentant de l'État. Concrètement, La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation. Le bilan de cette concertation est rendu public. La collectivité doit indiquer les mesures qu'elle juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements issus de la concertation[412].

---

406 Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 *portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 1, article 2.
407 Code de l'environnement, article L.121-18-II.
408 Code de l'environnement, article L.121-18-I.
409 Code de l'environnement, article L.121-19-I.
410 Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, *op.cit,* article 8.
411 Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1623/CM, *op.cit.*
412 Code de l'environnement, article L.121-16.

Bien que nécessaires à la bonne réalisation du PCAET, ces actions de concertation ne peuvent constituer l'ensemble du dispositif de concertation du public au sein de la démarche. Il est donc nécessaire d'analyser les moments forts de la participation du public au sein de l'élaboration du PCAET, réalisés à la discrétion de la collectivité.

2 – L'intégration volontaire du public au cœur du plan climat

En dehors de l'EES, la question de la participation du public n'a pas fait l'objet de clarifications sur un plan règlementaire. En effet, elle est abordée de manière globale et identique dans la réalisation des plans climat, qu'ils soient PCET ou PCAET[413]. Bien qu'abordée de manière large, la participation du public constitue une condition nécessaire à la bonne réalisation des plans climat.

En effet, au sein de la construction stratégique et opérationnelle du PCAET, la participation du public peut permettre de créer l'adhésion du public au projet stratégique, voire de coconstruire la déclinaison des axes traités par la collectivité. Ainsi, la Métropole a notamment entamé la réalisation d'ateliers de concertation auprès du public sur différentes thématiques, visant à la fois à sensibiliser aux différents objectifs stratégiques du PCAEM, mais également à recueillir les propositions du public pour affiner la construction du programme d'action.

[413] Respectivement établi au sein du Décret n° 2011-829, op.cit. : « *la collectivité territoriale ou le groupement définit les modalités d'élaboration et de concertation du projet de plan climat-énergie territorial* » et du Décret n° 2016-849, op.cit. : *« la collectivité ou l'établissement public qui engage l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial en définit les modalités d'élaboration et de concertation* ». Notons pour autant que dans sa conception initiale, le PCET prévoyait une participation du public orientée vers les acteurs de l'énergie, des transports ainsi que des déchets. GOZÉ (E.) op.cit. p.25 (note 58).

- PRENEZ DATE - des réunions de concertation organisées sur le territoire de la métropole		
19/9/2018 *9h30-12h30*	Comment réduire l'impact de nos activités sur la santé ?	Marseille
3/10/2018 *9h30-12h30*	Comment adapter nos activités et modes de vie face aux changements climatiques ?	La Ciotat
8/10/2018 *9h30-12h30*	Comment accompagner la transition des moteurs économiques du territoire ?	Istres
22/10/2018 *9h30-12h30*	Comment la nature en ville peut-elle devenir un atout majeur de lutte et d'adaptation au changement climatique ?	Miramas
24/10/2018 *9h30-12h30*	Quels équilibres entre maîtrise de la demande en énergie et mix énergétique métropolitain ?	Aix en Provence
5/11/2018 *9h30-12h30*	Comment faire évoluer les pratiques et les productions agricoles ?	Aubagne

Organisation des réunions de concertation du PCAEM[414]

Bien que cette démarche ne soit pas finalisée à ce jour, nous pouvons également nous appuyer sur la démarche réalisée par la CU MPM dans le cadre de la réalisation de son PCET. MPM avait organisé entre mai et juillet 2011, dans le cadre de sa charte de concertation[415], une série d'ateliers de concertation. Ces ateliers ont débouché sur la réalisation d'un livre blanc des actions proposées par la société civile, recensant 460 propositions d'actions, et ont servi de base à la création des 114 actions opérationnelles du PCET de la collectivité[416].

Par ailleurs, la participation du public tient une place importante dans la réalisation du programme d'action, depuis le volet consacré au sein des PCET à la politique de

[414] Document de communication « Save the date », indiquant les réunions de concertation réalisées dans le cadre du PCAEM sur différentes thématiques.
[415] CU MPM, « annexe 3 – charte de participation », *PCET (op.cit.), annexes*, 2012.
[416] CU MPM, « annexe 4 – les 460 propositions issues de la concertation », *PCET (op.cit.), annexes,* 2012.

sensibilisation et de mobilisation de l'ensemble des personnes intéressées à la réalisation du plan[417]. En effet, le plan doit aujourd'hui définir les actions à mettre en œuvre par les collectivités sur son territoire et l'ensemble des acteurs socio-économiques, y compris les actions de communication, de sensibilisation et d'animation en direction des différents publics et acteurs concernés[418]. Ainsi, de nombreuses actions ont pu être mises en œuvre sur la thématique de l'animation et de la mobilisation du public[419], qu'il convient de lier aux actions réalisées par les différentes catégories de parties prenantes sur le territoire[420]. En outre, les collectivités intègrent souvent le public dans le suivi et l'évaluation du PCAET, permettant ainsi, de continuer à sensibiliser les acteurs tout en valorisant les meilleures pratiques du territoire auprès des différentes parties prenantes.

Les PCAET apparaissent, au vu des éléments qui précèdent, comme un outil structuré, permettant de répondre aux enjeux climat-air-énergie des intercommunalités. Pour autant, ces derniers sont ancrés dans les rouages d'une action territoriale complexe. En pratique ils concilient l'ensemble des impératifs, liés à la fois à l'évolution de l'outil de planification et aux nouvelles exigences environnementales, au prix d'une complexification pouvant nuire à l'adaptabilité des PCAET. Mais si la complexification de cette procédure peut être un facteur influant sur l'effectivité de l'outil, il convient tout d'abord d'en analyser l'articulation avec la structure chargée de la mettre en œuvre, comme c'est le cas de la Métropole.

[417] Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011, *op.cit.*
[418] Code de l'environnement, article R.229-51-III.
[419] Cf. infra. Titre 2, Chapitre 1, Section 2 (cartes heuristiques des actions PCET réalisées au sein des différents EPCI préexistantes à la Métropole).
[420] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2.

Conclusion de Chapitre

Les plans climat sont le fruit d'une évolution très rapide de la prise de conscience de l'impact des territoires sur les questions climat-air-énergie. En à peine plus d'une décennie, les plans climat sont passés de simple recommandation de bonne pratique, à outil central dans la réalisation de la politique climatique intercommunale. Ce développement n'a pas été pour autant linéaire, avec la création de deux cadres règlementaires distincts en l'espace de cinq ans, dont le dernier apparaît être un correctif de la première génération de plans climat règlementaire.

En effet, les plans climat-air-énergie territoriaux ont subi une sorte de refonte structurelle par le législateur, avec pour principales nouveautés de s'adresser désormais exclusivement aux EPCI de plus de 20 000 habitants, d'intégrer de nouvelles thématiques et de constituer l'outil d'animation et de coordination de la transition énergétique. Pour autant, la clarification procédurale effectuée dans l'élaboration et l'adoption du plan climat ne va pas de pair avec un allègement de celle-ci, et peut interroger. En effet, l'examen des différentes étapes nécessaires à la construction du plan climat nous amène à faire le constat d'un outil devenu aujourd'hui très technique. En effet, les différentes étapes d'élaboration des PCAET nécessitent en plus de son portage, des capacités en matière d'ingénierie difficiles à mobiliser. En ce sens, la réalisation de la politique climatique au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence dépend pour partie de sa capacité à intégrer cette complexité dans le cadre d'un contexte institutionnel évolutif.

Conclusion de Titre

Si l'on se place au regard de la capacité du plan climat à correspondre efficacement aux objectifs climat-air-énergie fixés au niveau national « *au regard de son degré d'adéquation par rapport aux normes de droit supérieur* », nous pouvons dire que le législateur a construit le cadre actuel des plans climat en considérant ces derniers comme clé de voûte de la réalisation opérationnelle de la politique climatique intercommunale. La transversalité du plan climat peut ainsi se voir, que ce soit au niveau horizontal, sur la question des thématiques intégrées au sein de celui-ci du fait d'un élargissement constant des compétences recouvertes, ou vertical, sur la propension du plan climat à s'articuler avec la région et à retranscrire au sein des différents acteurs de son territoire son programme d'action, par la coordination de la transition énergétique.

Néanmoins, l'atteinte par le législateur de la première composante de cet objectif d'efficacité nous semble avoir été réalisée aux dépens de la capacité d'articulation des plans climat, par la lourdeur procédurale engendrée par son nouveau cadre règlementaire. Bien que le plan climat de la Métropole ne fasse pas encore l'objet d'une adoption, nous avons pu d'ores et déjà constater la nécessité d'une ingénierie très importante dans sa construction. Or, la question de l'articulation du plan climat au sein de la Métropole nécessite de dépasser le processus de construction de l'actuel plan climat-air-énergie métropolitain, pour appréhender de façon plus large sa place au sein d'une institution, qui elle-même est encore en construction.

Titre second : La difficile articulation du plan climat avec les politiques publiques métropolitaines

La seconde composante de l'efficacité réside dans le « *degré d'adéquation d'une norme de droit positif par rapport aux buts fixés par l'auteur de la norme* »[421]. Alors que la Métropole construit sa politique climatique métropolitaine, la question de la bonne réalisation de son plan climat doit être posée dans son adéquation au périmètre des compétences de la Métropole. Par ailleurs, il sera également nécessaire d'examiner l'articulation entre le plan climat métropolitain et les autres planifications territoriales[422].

Chapitre 1 : Une articulation nécessaire entre plan climat et compétences métropolitaines

La bonne adéquation des objectifs du plan climat avec les compétences exercées par la Métropole AMP est un premier élément d'appréciation de l'efficacité de l'outil au but recherché. Pour autant, analyser cette correspondance nécessite de regarder, d'une part, si les compétences ainsi que leurs modalités d'exercice apparaissent adaptées pour une bonne réalisation du PCAEM et d'autre part, quelles sont les adaptations nécessaires du PCAEM pour assurer son efficacité à l'échelle de la Métropole.

Section 1 : La création du plan climat dans un contexte d'instabilité métropolitaine

La question de l'articulation entre le périmètre de la Métropole et les objectifs du plan climat en construction doit être analysée, d'une part, au regard du cadre législatif définissant les compétences métropolitaines et leurs modalités de mise en œuvre et, d'autre part, vis-à-vis de la structuration institutionnelle de la Métropole et son traitement des questions liées au PCAEM.

[421] HEUSCHLING (L.), *Effectivité, Efficacité, Efficience et Qualité d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts*, op.cit. pp. 51-52.
[422] Il est nécessaire de rappeler que la Métropole ne constitue pas un cas d'école du fait de ses nombreuses spécificités, mais peut permettre d'éclairer de nombreuses problématiques existantes sur le territoire d'autres intercommunalités.

§1 – Une structure métropolitaine au champ d'action évolutif

En réformant l'organisation territoriale, les lois MAPTAM et NOTRe ont dessiné les contours du périmètre d'action des Métropoles. Ces lois ont permis de poursuivre la décentralisation en créant un régime juridique de droit commun pour les métropoles et ont par ailleurs doté les intercommunalités de nouvelles compétences[423].

Pour autant, ce sont les caractéristiques propres à la Métropole Aix-Marseille-Provence, ainsi que l'élargissement progressif de ses compétences fixées par les lois MAPTAM, NOTRe et plus récemment la loi « *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* »[424], qui ont rendu son champ d'action évolutif. Ces évolutions ont rendu moins lisible la délimitation des compétences exercées par la Métropole, rendant plus difficile la création du plan climat. Tout d'abord nous aborderons le transfert des compétences de droit commun de la Métropole issues du bloc communal, pour ensuite nous intéresser aux compétences transférées par voie de convention.

A) Une stabilisation progressive de l'exercice des compétences du bloc communal

Alors que la Métropole a été créée par le législateur au début de l'année 2016, il nous faut souligner l'existence de plusieurs temps forts dans la prise de charge par celle-ci de ses compétences de droit commun. Les échéances de 2016, de 2018 et même de 2020 sont venues structurer pas à pas le périmètre d'action de la Métropole[425]

1 – 2016 : La création d'une Métropole aux compétences à la carte

Créée au 1er janvier 2016, Aix-Marseille-Provence est une métropole de droit commun dotée d'un statut dérogatoire par l'article 43 de la loi *MAPTAM*[426]. L'exercice de ses compétences est prévu, soit directement à l'échelle de la Métropole, soit par ses conseils de territoire. Les conseils de territoire sont des entités sans personnalité juridique dépendantes de

[423] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 2 ; HOUSER (M.) « Le volet intercommunal de la loi MAPAM : de nouvelles perspectives offertes aux acteurs locaux », *AJCT,* n° 6, 2014, p.288.
[424] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, JORF n°0051 du 1 mars 2017, texte n° 2.
[425] Chacune de ces trois étapes fait l'objet d'un schéma illustratif réalisé au sein du document de proposition technique issu du groupe de réflexion EPCI-Climat – BROTONS (J.) (Dir.), *proposition technique pour une réalisation effective de l'action climatique Métropolitaine Aix-Marseille Provence,* version actualisée avril 2016 (en ligne), pp.8, 13 et s. - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html.
[426] CGCT, articles L. 5218-1 à L.5218-11.

la Métropole, dont les règles ont été fixées au sein des articles 42 de la loi MAPTAM et 54 de la loi NOTRe[427].

La loi confère notamment une compétence à la Métropole dans le domaine climatique *« En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie »*, déclinée notamment au travers de la *« gestion des déchets ménagers et assimilés »* de la *« lutte contre la pollution de l'air »*, de la *« lutte contre les nuisances sonores »*, de la « *contribution à la transition énergétique* », du « *soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie* » de l' « *élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable* », de la *« concession de la distribution publique d'électricité et de gaz »*, de la *« création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains » et de la « création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent Code »* [428].

Pour autant, seule une partie de l'exercice de cette compétence est transférée de plein droit à la date de création de la Métropole. En effet, « *la Métropole Aix-Marseille-Provence exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale fusionnés en application du I de l'article L. 5218-1*[429] ». En l'occurrence, la Métropole résultant de la fusion d'intercommunalités possédant des statuts juridiques différents[430], elle se heurte à une grande disparité dans les compétences possédées et exercées par ces dernières[431]. En effet, des compétences telles que la voirie ou encore la concession des réseaux de distribution

---

427 *Cf.* §2.

428 CGCT, article L. 5217-2-I-6° (nous avons extrait les thématiques en lien immédiat avec le plan climat métropolitain, la lutte contre les nuisances sonores étant intégrée dans ce dernier).

429 CGCT, article L. 5218-2-I.

430 En l'occurrence 4 communautés d'agglomérations, 1 syndicat d'agglomération nouvelle et une communauté urbaine ; *cf. supra.* Introduction.

431 Parmi les compétences optionnelles possédées par les communautés d'agglomérations, conformément aux dispositions de l'article L 5216-5 du CGCT :
CPA : http://www.agglo-paysdaix.fr/qui-sommes-nous/les-competences.html. [Consulté le 09/09/18].
CAPM : http://www.paysdemartigues.fr/nos-competences/presentation.html. [Consulté le 09/09/18].
PAE :http://www.agglo-paysdaubagne.com/decouvrir-lagglo/la-collectivite-0043. [Consulté le 09/09/18].
Agglopole provence [Consulté le 09/09/18]:
https://www.agglopole-provence.fr/agglopole_provence/menu_principal/agglopole_provence/competences.
Les compétences de la communauté urbaine MPM ont quant à elles été consacrées conformément à l'article L. 5215-20 du CGCT.
Notons que concernant le SAN Oust Provence, les transferts de compétences ont été consacré au sein des délibérations du comité syndical n°304/14 du 16 juillet 2014 et n°331/15 du 29 septembre 2015.

d'électricité et de gaz n'étaient exercées que par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole au moment de la création de la Métropole, quand bien même ce transfert à l'intercommunalité pour le cas de la compétence de distribution publique d'énergie a eu lieu en 2014 avec la loi MAPTAM[432]. Un travail entre les intercommunalités afin d'identifier les disparités dans les actions intégrées au sein des planifications climatiques respectives afin d'en permettre une pérennisation dans la construction de la politique climatique métropolitaine[433].

Cette règle de transfert a par ailleurs entrainé des délibérations de la part des intercommunalités pour deux motifs. D'une part, les intercommunalités ont délibéré dans l'objectif de mettre en conformité leur périmètre d'action avec celui de la Métropole. Le SAN Ouest Provence a notamment pris plusieurs délibérations dont l'objectif a été de transférer aux communes les compétences exercées jusqu'alors, excédant les compétences métropolitaines de droit commun[434]. D'autre part, des délibérations ont été prises dans l'objectif, soit de différer le transfert d'une compétence de droit commun de la Métropole en rendant celle-ci aux communes avant le 1er janvier 2016, soit de soustraire à la Métropole des équipements considérés jusque-là comme d'intérêt communautaire par les intercommunalités[435].

Ce transfert parcellaire rend plus difficile la réalisation d'un diagnostic cohérent des émissions liées aux compétences et équipements de la collectivité, ainsi que la difficulté d'ancrer une dynamique de territoire sur ces bases instables. Par ailleurs, la seconde résultante de ce transfert à la carte a été de sanctuariser pour un temps le rôle des conseils de territoire[436], dans l'attente du plein exercice par la Métropole de ses compétences.

2 – 2018 : Un "quasi" plein exercice des compétences métropolitaines de droit commun

L'année 2018 peut être considérée comme une année charnière pour la Métropole, car c'est au cours de cette dernière que les compétences de droit commun exercées par les

[432] CGCT, article L.5215-20-1-I-15°.
[433] Ce travail a été entrepris au sein du groupe de réflexion EPCI-Climat, *cf.infra.* Section 2.
[434] Comité syndical SAN Ouest Provence, délibération n°331/15 du 29 septembre 2015, *Approbation du transfert partiel, au bénéfice des communes membres, des compétences culture, environnement, politique de la ville et cohésion sociale. Modification de la délibération n°304/14 en date du 16 juillet 2014 portant définition des compétences de gestion de Ouest Provence*.
Pour les équipements – comité syndical SAN Ouest Provence du 10 février 2015, délibération n°53/15, *Convention de transfert des équipements de proximité appartenant à Ouest Provence au bénéfice des communes membres. Abrogation de la délibération n° 467/06 du 28 juillet 2006.*
[435] Conseil communautaire du Pays d'Aix, délibération n°2015_A041 du 19 février 2015, *retour du transfert et de la gestion de l'équipement de la salle et du patio du bois de l'Aune.*
[436] Cf.infra. §2.

communes à la date de sa création lui ont été effectivement transférées pour un exercice direct[437].

Principe et modalités de transfert des compétences communales

Ainsi, l'ensemble des compétences gérées de manière disparate par les communes au sein de la Métropole, ou par cette dernière de façon partielle, se verra transféré de manière uniforme à celle-ci. Pour autant, ce transfert effectif au 1er janvier 2018 a nécessité d'importants travaux en amont pour permettre la transmission des charges associées à l'exercice de ces nouvelles compétences. Outre la mise en place d'une Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées, un travail technique a été entrepris à l'échelle de l'ensemble des directions de la Métropole afin d'évaluer et d'anticiper l'ensemble des actions à réaliser dès prise de compétence effective, comme cela a été le cas pour la compétence relative aux réseaux de chaleur et de froid[438]. En effet, dès l'année de la création de la Métropole, un groupe de travail technique réseaux d'énergie alliant les différents conseils de territoire, a eu pour mission de réaliser, sur le territoire métropolitain, un état des lieux de l'exercice de cette compétence, en définissant le contenu de la compétence transférée et en recensant les projets, équipements, ainsi que les moyens humains et financiers susceptibles d'un transfert[439].

Atténuations au principe général

Pour autant, bien que le transfert de l'ensemble des compétences de droit commun de la Métropole exercées par les communes aurait dû intervenir au 1er janvier 2018, deux lois sont venues le limiter. Dans un premier temps, la *loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*[440] a permis aux communes érigées en station classées de tourisme, ou en cours de demande, de ne pas transférer la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » à la Métropole. Cette question reste pourtant intrinsèquement liée à la réalisation du plan climat pour la Métropole, du fait du

---

[437] CGCT, article L.5218-2.

[438] GT sur les réseaux d'énergie durant l'année 2016 ayant abouti sur un diagnostic interne des réseaux d'énergie (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/ ; Ce document a servi de base dans l'élaboration de la stratégie énergétique de la Métropole (livre blanc à paraitre).

[439] En pratique, plusieurs centaines de conventions de gestion ont été passées entre la Métropole et ses communes membres afin de permettre de finaliser après l'échéance du 1er janvier 2018 la bonne prise en charge des compétences devenues métropolitaines, tout en assurant une transition dans la continuité du service publique.

[440] Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016*, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, JORF n°0302 du 29 décembre 2016 texte n° 2, article 69.

poids du tourisme au sein du territoire, et des différents leviers permettant de réduire son impact, comme c'est le cas de la mer et du littoral au sein du livre bleu métropolitain et des transports dans l'Agenda de la mobilité[441].

Dans un second temps, la *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* apporte deux aménagements au principe. D'une part, le législateur permet explicitement à la Métropole de restituer aux communes érigées en stations classées de tourisme leur compétence liée à la promotion du tourisme, dans le cas où le transfert a été déjà été effectué à la Métropole, jusqu'au 1er janvier 2018[442]. D'autre part, le transfert des compétences « *création, aménagement et entretien de voirie* », « *signalisation* » et « *création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* » n'interviendra pas au 1er janvier 2018, mais au 1er janvier 2020[443]. La difficulté d'intégrer des opérations effectuées jusqu'alors en proximité à l'échelle communale peut expliquer ce report. Cette modification n'entrave pas la vision prospective métropolitaine en termes de mobilité, dont les projets d'investissements routiers présentés au sein de l'Agenda de la mobilité se situent après 2020[444], et dont le développement d'une vision métropolitaine des modes doux à travers le vélo est actuellement en construction, et peut donc prendre en compte ces nouvelles échéances[445].

B) De l'absorption de compétences départementales à la nouvelle remise en question du périmètre d'action de la Métropole

1 – Le cadre conventionnel de l'intégration des compétences départementales

Une autre étape dans la montée en compétence de la Métropole a résidé dans l'intégration d'une partie des compétences exercées jusqu'alors par les départements. En effet, entre le 1er janvier 2016 et le 1er janvier 2017, la Métropole a déterminé, par voie de convention avec les conseils départementaux des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse, les transferts de compétences en bilatéral, permettant à la Métropole d'exercer celles-ci à l'intérieur de son périmètre « *en lieu et place des départements, ou par délégation, au nom et pour leur compte* »[446].

[441] *Cf. infra.* Chapitre 2, section 2.
[442] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017, *op.cit.,* article 77.
[443] *Ibid.* article 76.
[444] Métropole Aix-Marseille-Provence, *Agenda de la mobilité,* p. 36.
[445] *Ibid.* pp. 45-48.
[446] CGCT, article L.5217-2-1 IV.

Ainsi, parmi les neuf blocs de compétences listés par le législateur, les institutions ont délibéré conjointement avec les départements du transfert de la voirie départementale[447], des services de transports du département des Bouches-du-Rhône[448], ainsi que des éléments relatifs au Fonds de Solidarité Logement, au Fonds d'Aide aux Jeunes et à la prévention spécialisée (hors Bouches-du-Rhône)[449]. Une partie des actions du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées fera ainsi l'objet d'une action coordonnée par la Métropole sur la thématique de la précarité énergétique[450]. De plus, la récupération des transports départementaux représente un levier important dans la stratégie d'ensemble des transports de la Métropole détaillée au sein de son Agenda de la mobilité, dont un volet concerne directement la simplification et la convergence des modalités de transport et la mise en place d'un réseau de transports en commun mixte électrique-biogaz sur son territoire[451].

2 – Une nouvelle remise en question du champ d'action métropolitain

Tandis que la Métropole met en place les transferts de compétences dans l'objectif de stabiliser son périmètre d'action et les moyens qui lui sont affectés, nous ne pouvons que nous interroger sur la nécessité pour le législateur de proposer à nouveau une modification de ce périmètre. En effet, à travers la *loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, nous pouvons anticiper de nouveaux changements au sein de l'équilibre institutionnel naissant du territoire. En l'occurrence, la loi dispose que « *Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1er septembre 2017, un rapport relatif à l'opportunité de fusionner le conseil départemental des Bouches-du-Rhône avec la Métropole d'Aix-Marseille-Provence* »[452]. Si la question de la rationalisation de l'action publique apparaît au cœur de cet

[447]AMP, Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibérations n° FAG 083-1363/16, FAG 079-1359/16 et FAG 081-1361/16.
[448] AMP, Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 082-1362/16.
[449] AMP, Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibérations n° FAG 077-1357/16CM, FAG 078-1358/16CM et FAG 080-1360/16CM.
[450] CD13, PDALHPD 2016-2020, v.not. *action 6-5 lutter contre la précarité énergétique*, pp.102-110, 186p ; à noter que le même document a fait l'objet d'une version nommée « plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2016-2020 ».
[451] Métropole Aix-Marseille-Provence, *Agenda de la mobilité,* 2016, p. 23 et pp. 37-38 ; Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° TRA 001-1376/16/CM.
[452] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017, *op.cit.,* article 78.

amendement, notamment au travers de l'engagement pris par le Président de la République en ce sens[453], il est nécessaire de se questionner sur la forme et le fond de cette éventuelle fusion.

En effet, sur la forme, le calendrier prévisionnel de ce rapport « *s'attache à étudier les conséquences de la fusion institutionnelle entre ces deux entités et sa faisabilité avant l'échéance des prochaines élections territoriales* »[454]. Ainsi, dans le cas où il serait jugé opportun d'entamer une telle procédure de fusion dans les conditions préconisées par la loi, celle-ci interviendrait avant les élections municipales de 2020[455], nécessitant ainsi un nouveau travail de restructuration au sein de l'institution, avant même d'avoir pu consolider en interne la mise en œuvre des nouvelles compétences transférées.

Le sens de la fusion n'apparaît pas encore clair à ce jour, et l'absence de publication dudit rapport ne permet pas d'avoir de vision précise. Bien que la loi et les volontés politiques demandent à travailler à la question d'une fusion du Département avec la Métropole, les modalités de cette fusion ne sont encore à ce jour pas déterminées en ce qui concerne le périmètre géographique de l'entité fusionnée. En effet, alors que 29 communes inscrites au sein de trois intercommunalités composant le Pays d'Arles ne font pas partie de la Métropole AMP, la question est de savoir si le projet de loi prévoit l'assimilation au sein de la Métropole de ces communes, malgré une forte opposition de ces dernières[456]. Une autre possibilité serait celle d'un exercice par la Métropole des compétences départementales sur ce territoire, en conservant le champ des compétences intercommunales. Enfin, une dernière possibilité envisagée serait celle d'un détachement des compétences départementales et de ce territoire, en envisageant une autonomie du Pays d'Arles dans l'exercice de ces compétences, ou par fusion avec le bassin de Vie de Nîmes et Avignon[457]. En tout état de cause, nous pouvons dès à présent affirmer que le choix d'intégrer à la Métropole les 29 communes pèserait lourd dans la construction de l'ensemble des outils de planification de la Métropole, dont notamment

---

[453] EYRAUD (J.F.) « Métropole Aix Marseille Provence : Emmanuel Macron prône la fusion avec le Département », *Go Met',* 18 avril 2017, http://www.go-met.com/metropole-aix-marseille-provence-emmanuel-macron-prone-fusion-departement/. [Consulté le 09/09/18].

[454] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017, *op.cit.* article 78.

[455] Dates des prochaines élections - Direction de l'information légale et administrative- https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1939 [consulté le 20/05/2017]

[456] VIAL (C.) « Le pays d'Arles rejette une fusion entre Département et Métropole », *La Provence,* 06 décembre 2016, http://www.laprovence.com/article/edition-arles/4231007/le-pays-darles-rejette-une-fusion-entre-departement-et-metropole.html [consulté le 17/02/2017]

[457] MUGICA (M.) « [Législatives] Fusion département-métropole : qu'en pensent les candidats ? » (Propos de François-Michel Lambert, Député des Bouches-du-Rhône), *Go Met',* 20 juin 2017 - http://www.go-met.com/legislatives-fusion-departement-metropole-quen-pensent-les-candidats/ [consulté le 13/07/2017].

pour la structuration de son plan climat-air-énergie métropolitain, et nécessiterait de reprendre l'ensemble des diagnostics liés à l'aménagement territorial.

Cette démarche de fusion a connu en septembre 2018 deux nouveaux éléments, confirmant le rapprochement prochain entre les deux institutions. D'une part, Jean-Claude Gaudin, a annoncé le 4 septembre 2018 sa démission, et il évoquera lors de celle-ci le fait que « *dans la perspective de la fusion du département et de la métropole voulue par le gouvernement, Martine Vassal*[458] *est la mieux placée* »[459] pour prendre la présidence de la Métropole. L'annonce sera effectivement suivie le 20 septembre par l'élection de cette dernière[460]. D'autre part, le Premier ministre a confié par lettre de mission au préfet de Région PACA, Pierre Dartout, le soin d'organiser une consultation à la mi-novembre concernant le périmètre de la Métropole et de son champ de compétence, évoquant les termes de « fusion intégrale »[461].

Sur le fond, cette fusion pourrait se heurter à de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre, et ce notamment sous l'angle climat-air-énergie. Outre la question des impacts liés à la modification de son assise territoriale, l'intégration du département à la Métropole, quelle que soit sa forme, entraînera une remise en question obligatoire de son diagnostic, des éléments de sa stratégie et d'une partie de son programme d'action. Il sera ainsi nécessaire, d'une part, de prendre en compte l'ensemble des équipements départementaux faisant l'objet d'un transfert ainsi que leurs impacts, et d'autre part d'intégrer l'ensemble des compétences du département pouvant avoir une incidence dans la mise en œuvre du plan climat, et notamment sa compétence de chef de file sur la résorption de la précarité énergétique[462].

Alors que la consolidation du périmètre d'action de la Métropole nécessite encore des efforts pour parvenir à une bonne lisibilité, et que de nouvelles mutations se profilent, nous pouvons dresser le constat que de nombreuses difficultés existent dans la prise en main effective des compétences déjà conférées.

---

458 Présidente du Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône.
459 VIALLET (M.) « Jean-Claude Gaudin démissionne de la présidence de la métropole Aix-Marseille-Provence », *France Bleu,* 4 septembre 2018.
460 Conseil de Métropole du 20 septembre 2018, délibération n°FAG 001-4256/18 CM, *Election du président.*
461 A.M. & AFP « Edouard Philippe demande au préfet de travailler sur la fusion entre le département et la métropole Aix-Marseille » *20minutes & AFP,* 13 septembre 2018, https://www.20minutes.fr/politique/2335923-20180913-bouches-rhone-edouard-philippe-demande-prefet-travailler-fusion-metropole-aix-marseille [Consulté le 09/09/18].
462 CGCT, Article L1111-9-III.

§2 – Un cadre législatif générateur de freins à la mise en œuvre des compétences métropolitaines

Alors que le transfert des compétences vers la Métropole n'est pas encore achevé, la question de la mise en œuvre des compétences effectivement transférées demeure une problématique importante au sein de la structure. Le législateur a structuré l'action intercommunale en confiant des compétences spécifiques à la Métropole. Mais l'absence de clarté dans le contenu de celles-ci a pu conduire la métropole à redéfinir son périmètre d'action. La question des réseaux d'énergie l'illustre bien. Par ailleurs, les aménagements spécifiques à la Métropole Aix-Marseille-Provence, issus des lois MAPTAM et NOTRe, peuvent être considérés comme des freins à la mise en place d'une politique climatique métropolitaine efficace.

A) Un flou persistant sur des compétences insuffisamment définies par le législateur : le cas des réseaux d'énergie

Alors qu'une des thématiques intrinsèquement liées au plan climat concerne l'énergie et les réseaux d'énergie, les modalités de transfert de cette compétence et les difficultés rencontrées par la Métropole dans la prise en main de celle-ci témoignent d'une lacune législative quant à la définition des compétences transférées. En effet, la création d'un groupe de travail dédié aux différentes dimensions du transfert des réseaux d'énergie a permis d'éclairer la collectivité sur les différentes problématiques liées à ces derniers[463]. Nous verrons cela à travers les différentes composantes de ces réseaux en traitant dans un premier cas des questions posées par le transfert des réseaux de chaleur ou de froid urbains, puis des concessions de réseaux d'électricité et de gaz, et enfin des réseaux d'éclairage public.

1 – Une définition légale floue des réseaux de chaleur et de froid urbains

Alors que le transfert des réseaux publics de chaleur et de froid est effectif pour l'ensemble de la Métropole dès le 1er janvier 2018, les questions inhérentes à cette opération constituent l'un des premiers objectifs du groupe de travail de la Métropole. Ainsi, outre les modalités techniques gouvernant le transfert de la compétence, il a été rapidement constaté un vide juridique dans la définition de la compétence transférée. En effet, le transfert prévu par la loi MAPTAM au profit des métropoles, de la compétence « *Création, aménagement, entretien*

[463] Groupe de travail métropolitain Réseaux d'énergie, *rapport de diagnostic,* Version 1, 30 décembre 2016, 55p (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html

et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains »[464], ne fait pas l'objet d'une définition légale claire[465]. Or, une bonne compréhension de ces derniers est essentielle pour atteindre un objectif de multiplication par cinq de l'énergie de chaleur et de froid livrée d'ici 2030[466].

La compétence des réseaux de chaleur trouve ses origines en 1980[467], dans une loi venant compléter une disposition de la loi de 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz[468]. Cette loi confère un caractère optionnel à la création d'un réseau de chaleur pour les collectivités territoriales et consacre par la même occasion la possibilité de classement du réseau, permettant d'obliger dans un périmètre géographique le raccordement au réseau de toute installation nouvelle[469]. L'inclusion de la notion de réseau de froid apparaîtra en 1996 au sein de la loi LAURE, qui étend la procédure de classement à ces derniers[470]. Il faut attendre 1998 pour qu'une première définition de ces réseaux apparaisse dans les avis rendus par l'Autorité de la concurrence [471]. En 2006, un rapport d'information du Sénat[472] effectue une approche technique des réseaux de chaleur en insistant sur la notion de pluralité de clients pour distinguer le réseau d'une chaufferie. Pour autant, les réseaux de chaleur verront leur définition précisée par plusieurs documents à caractère règlementaire, ne permettant toutefois de les appréhender que de façon parcellaire . Ainsi est distingué le réseau technique du réseau de chaleur à travers la caractérisation de la pluralité de clients, indépendamment du nombre d'immeubles ou sites, au sein de l'arrêté du 17 janvier 2012[473], et de la parution au bulletin officiel des finances publiques d'un taux réduit de TVA pour certains équipements[474]. Ces éléments juridiques disparates ne permettent pas pour autant d'avoir une vision exhaustive des

---

[464] CGCT, article L. 5217-2-I-6°.

[465] AMORCE, Les compétences énergies des collectivités et leurs groupements (EPCI et syndicats), Etude, série juridique, ENJ 03, Juillet 2014, pp. 8et s. ; V.eg. Cerema, *Qu'est-ce qu'un réseau de chaleur et de froid et qu'est-ce qu'un réseau technique ?* novembre 2014, http://reseaux-chaleur.cerema.fr/quest-ce-quun-reseau-de-chaleurfroid-et-quest-ce-quun-reseau-technique [Consulté le 13/07/2017]. Notons que même le guide relatif à la procédure en matière de classement des réseaux de chaleur et de froid n'apporte pas de définition de ces derniers – MEDDE, *Guide pratique de la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid*, 2013, 31p.

[466] Loi TECV, *op.cit,* article 1.

[467] Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 *relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*, JORF du 16 juillet 1980 page 1783, article 3.

[468] Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*, JORF du 9 avril 1946 page 2951, article 8.

[469] Loi n° 80-531 (*op.cit.)*, articles 5 à 8 ; *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

[470] Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, *op.cit.*, article 23.

[471] Conseil de la concurrence, avis n° 98-A-18 du 25 nov. 1998.

[472] BELOT(M.), JUILHARD (J-M.), *rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les énergies locales,* rapport d'information n°436, 2006, p.40, 244 p.

[473] Arrêté du 17 janvier *2012 relatif aux définitions de la directive 2009/28/CE*, article 1.

[474] Bulletin officiel des finances publiques, *TVA – Liquidation - Taux réduits - Abonnements à l'électricité, au gaz, à l'énergie calorifique et fourniture de chaleur distribuée par réseaux*, BOI-TVA-LIQ-30-20-20-20121030, 30 octobre 2012.

éléments constituant les réseaux de chaleur. Pourtant, la loi TECV oblige désormais à la réalisation de schémas directeurs pour tous les réseaux publics construits avant le 1er janvier 2009 , incluant « *une évaluation de la qualité du service fourni et des possibilités de densification et d'extension de ce réseau et d'interconnexion de ce dernier avec les autres réseaux situés à proximité, ainsi qu'une évaluation des possibilités de développement de la part des énergies renouvelables et de récupération dans l'approvisionnement du réseau* »[475].

Ce nouvel impératif, ainsi que la compétence de la Métropole relative à la « *réalisation du schéma d'ensemble des réseaux de chaleur et de froid*[476] » rend d'autant plus nécessaire pour la Métropole d'avoir une connaissance fine des réseaux de son territoire. Ces questions ont ainsi nécessité l'appui de réseaux d'ingénierie technique sur la question des définitions et modalités de gestion des réseaux de chaleur et de froid[477]. Ces définitions contribuent à répondre, en l'absence de base légale, aux nombreuses questions juridiques restant encore en suspens, comme la fixation des modalités de gestion des réseaux de chaleur transférés au 1er janvier 2018 au sein de la Métropole et la construction des schémas directeurs des réseaux de chaleur existant depuis 2009 sur le territoire. Par ailleurs, un travail est aujourd'hui en cours pour déterminer le contenu du schéma d'ensemble des réseaux de chaleur et de froid urbains[478], en intégrant la construction d'une approche unifiée vis-à-vis de ces réseaux[479], comme c'est le cas des réseaux de géothermie marine Thassalia[480], portés par Engie-cofely et Massileo[481], par EDF et Dalkia, au sein de la Ville de Marseille.

2 – Le cas de la concession des réseaux de distribution d'électricité et de gaz

La seconde composante liée à la prise de compétence de la Métropole en manière de réseaux d'énergie, concerne les réseaux de distribution d'électricité et de gaz. La Métropole est devenue compétente dans la gestion de la concession de distribution d'électricité et de gaz sur son territoire, et ce de façon non délégable à ses conseils de territoire[482]. Mais cette

[475] CGCT, Article L2224-38 II.
[476] CGCT, article L.5218-7-II-14°.
[477] Ressource en ligne du Cerema spécifique aux réseaux de chaleur et de froid : http://reseaux-chaleur.cerema.fr/ [Consulté le 09/09/18] ; AMORCE, ADEME, *schéma directeur d'un réseau de chaleur et de froid – guide de réalisation*, RCP 24, 2015, 31 p.
[478] Cerema, « Réunir les territoires pour développer les réseaux de chaleur », *fiches action - planification et stratégie territoriales*, 2014, 4p.
[479] AGAM « Cohérence urbanisme et énergie – renouveler la planification urbaine » *regards,* environnement, n°76, 2018, p.9.
[480] Engie « Thassalia : inauguration de la première centrale française de géothermie marine », *communiqué de presse*, 18 octobre 2016.
[481] Site officiel du réseau de chaleur Massileo - http://www.massileo.fr/ [Consulté le 09/09/18].
[482] CGCT, article L.5218-7-II-14°, *cf. infra.* B).

compétence doit s'appréhender sous l'angle des objectifs de réalisation de son plan climat à travers le « *développement de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur* »[483]. Pour autant, la gestion de cette compétence de distribution d'électricité et de gaz est en l'état éclatée sur le territoire de la Métropole. En effet, jusqu'au 1er janvier 2018, la compétence de concession de la distribution d'électricité était exercée au sein de 89 des 92 communes de la Métropole par voie de délégation de ces communes au syndicat mixte d'électrification du département des Bouches-du-Rhône, ou SMED13[484], pour la distribution d'électricité. Depuis 2014 l'exercice de cette compétence communale a été transféré à l'intercommunalité sur le périmètre du conseil de territoire Marseille Provence[485]. Néanmoins, cette délégation au syndicat n'est pas entière sur le territoire de la Métropole et en dehors de la Ville de Marseille qui n'a initialement pas souhaité adhérer au syndicat. Les autres villes n'en faisant pas partie sont celles de Pertuis et Saint-Zacharie. Celles-ci adhèrent respectivement au SEV (84) et au SYMIELEC (83), qui sont les syndicats d'électrification de leurs départements respectifs. Si la situation semble simple pour la concession d'électricité, le rôle des syndicats au sein de la mise en œuvre de la compétence de concession de gaz est quant à lui beaucoup plus disparate.

De ce fait, la répartition de la compétence entre Métropole et commune jusqu'au premier janvier 2018, ainsi que la répartition de l'exercice transféré au syndicat, a nécessité de réaliser un tableau récapitulatif, afin d'identifier les différents cas de figure qui coexistent sur le territoire métropolitain.

[483] Code de l'environnement, article L. 229-26.
[484] Eléments issus du Site officiel du SMED 13 : http://www.smed13.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=23 [Consulté le 09/09/18].
[485] En application de la loi MAPTAM – CGCT, article L5215-20-I-5°-g).

Compétence en 2016	Périmètre	Exercice de la compétence Electricité	Exercice de la compétence Gaz
Métropole	14 communes du CT1	SMED 13	SMED13
Métropole	Marignane, Ensuès-la-Redonne	SMED 13	Régie
Métropole	Le Rove	SMED 13	Pas de gaz
Métropole	Marseille	Régie	Régie
Communes	46 communes	SMED 13	SMED13
Communes	8 communes	SMED 13	Régie
Communes	18 communes	SMED 13	Pas de gaz
Commune	Pertuis (84)	SEV	Régie
Commune	Saint-Zacharie (83)	SYMIELEC VAR	Pas de gaz

Configuration de la compétence de distribution publique d'énergie selon les communes du territoire de la Métropole - Situation en 2016[486]

Avant 2018, le territoire de la Métropole possédait quatre contrats différents de concession de distribution d'électricité sur son territoire et plus d'une dizaine pour le gaz, dont les dates d'échéance vont de 2024 à 2045. À cette disparité de situation s'ajoutait également la question du régime de droit urbain ou rural, dont l'application différenciée selon les communes, ainsi que la possibilité pour les celles-ci de déléguer de manière facultative d'autres compétences au syndicat[487], entraînait encore une augmentation du nombre de cas particuliers.

Alors que la loi a permis une harmonisation au 1er janvier 2018 par une remontée des compétences communales à l'échelle de la Métropole, la question des modalités de ce rapprochement a été difficile à appréhender. Ainsi, la loi MAPTAM a prévu explicitement la substitution de la Métropole aux communes qui la composent pour l'exercice de la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité[488], tout en

[486] GT métropolitain réseaux d'énergie, *rapport de diagnostic, op.cit.*
[487] SMED 13, *statuts,* 2015, pp.5-10.
[488] CGCT, article L.5217-7-VI. V. Not. Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant représentation-substitution de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au sein du syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-Rhône pour la compétence « concession de la distribution publique de l'électricité »*, 29 décembre 2017.

transférant à AMP l'ensemble des compétences optionnelles en matière d'AOD gaz et de déploiement des IRVE[489], ces compétences étant de droit commun pour la Métropole.

Pour autant, le mécanisme de représentation-substitution ainsi opéré modifie le poids détenu jusqu'alors par les communes au sein du syndicat, en prévoyant que le nombre de suffrages dont disposent les représentants de la Métropole ne peut excéder la moitié du nombre total de suffrages, sur la base d'une représentation proportionnelle à la population. Outre les questions liées à l'instauration d'un vote plural au sein de syndicats mixtes fermés[490], cette question de la représentativité pose un problème sous l'angle d'une sous-représentation de la Métropole. En effet, la population de la Métropole, composée des communes actuellement au sein du SMED 13 au titre de la compétence de concession d'électricité.[491], représente 86,68% de la population couverte par le syndicat. Une seconde possibilité pour la Métropole aurait été de ne pas acter de façon passive de sa représentation-substitution, mais d'opérer au 1er janvier 2018 un mécanisme de retrait-adhésion du syndicat, permettant de s'affranchir du plafond, en n'étant plus en représentation-substitution, mais bien en représentation de la collectivité[492].

Cette question de l'adhésion et la représentativité de la Métropole au sein du syndicat est d'autant plus importante que son poids peut représenter un levier dans le cadre des procédures de renouvellement des contrats de concession de distribution d'électricité menées notamment avec le SMED 13. Or, les nouveaux contrats placent la question de la transition énergétique en tant qu'axe à part entière, au travers de la maîtrise de la demande en énergie et de la capacité des réseaux de distribution à s'adapter aux nouvelles contraintes d'injection et de soutirages sur les réseaux d'énergie[493].

Au-delà de la forme de l'adhésion au syndicat, il est également nécessaire d'analyser le périmètre de la Métropole inclus dans l'adhésion. Aujourd'hui, l'analyse des impacts, intérêts

---

489 Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant retrait de communes du syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-Rhône pour les compétences « concession de la distribution publique de gaz » et « création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables »,* 29 décembre 2017.

490 Qui bien que non explicitement prévu dans les textes, ont fait l'objet d'une approche ouverte au sein de la circulaire du 2 octobre 1974 *relative aux syndicats mixtes,* JORF du 30 octobre 1974, pp. 11048 et s., et de la circulaire du 29 février 1988 *relative à la coopération intercommunale,* JORF du 18 mars 1988, p. 3673.

491 Effectué sur la base du ratio des populations INSEE 2015 de l'ensemble des communes de la Métropole adhérant avant le 1er janvier 2018, par rapport à celui de l'ensemble des villes du syndicat à la même période.

492 Ainsi le régime juridique ne dépendrait plus de l'article L.5217-7-VI du CGCT, mais bien de l'application d'un régime de droit commun, la collectivité devenant adhérente pour elle-même au syndicat.

493 *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

et limites de l'adhésion de la Ville de Marseille au sein du syndicat peut soulever des interrogations, notamment au vu des intérêts en termes de moyens humains consacrés à la gestion de la concession et aux règles de calcul des redevances dépendantes de cette intégration[494]. L'harmonisation du périmètre doit par ailleurs considérer les démarches à mettre en œuvre dans l'optique de l'intégration des communes de Saint-Zacharie et Pertuis au sein du SMED 13. Les modalités d'exercice des compétences optionnelles (IRVE, AOD gaz) transférées de plein droit des syndicats à la Métropole au 1er janvier 2018[495] auraient aussi nécessité une phase transitoire, ou de n'effectuer qu'un transfert limité, en permettant de conserver au sein de la Métropole la gestion stratégique des thématiques non transférées, assortie au besoin d'un marché pour certaines prestations[496] et d'une convention passée sous l'angle de l'entente, définie à l'article L5221-2 du CGCT, dont les considérations d'intérêt général ou la part faible d'activités réalisées sur un marché concurrentiel permettent de s'exonérer d'une mise en concurrence[497].

Nous noterons pour finir qu'en parallèle de la réflexion sur le réseau public de distribution d'énergie, un travail prospectif sur le rôle de la Métropole a été réalisé quant à la prise en charge de l'éclairage public.

3 – Des incertitudes persistantes quant à la prise en charge de l'éclairage public

« Une compétence à part entière qui mériterait mieux que l'approche elliptique qu'en font la législation et la règlementation en vigueur »[498].

Un dernier point d'attention concernant les réseaux d'énergie est lié à l'éclairage public. En effet, cette question du transfert de l'éclairage public à la Métropole reste entière et nécessiterait d'être prise en compte par le législateur. La gestion du réseau d'éclairage public représente en effet un enjeu stratégique de transition énergétique. Dans le cas d'un transfert de la compétence à la Métropole, celle-ci sera prise en compte dans l'élaboration du PCAEM à travers un *« volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage*

[494] En effet, l'intégration de la Ville de Marseille entraînerait un plafonnement de la bonification de la fiscalité accordée à l'autorité concédante, qui en pratique serait préjudiciable à la Métropole - France Urbaine, FNCCR, Enedis, EDF, *cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs règlementés de vente,* annexe 1, article 2.2.2.2b – « Montant maximal de la part R1 »

[495] Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant retrait de communes du syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-(op.cit.),* 29 décembre 2017.

[496] JO du 16 juin 2009, page 5919, *Question parlementaire n°45935.*

[497] Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics*, *article* 18.

[498] AFE & FNCCR, *colloque éclairage public*, Paris, 13 et 14 octobre 2015.

public et de ses nuisances lumineuses[499] ». La clarification de ce transfert de compétence est importante, car si l'éclairage public n'est pas intégré au sein des compétences de droit commun de la Métropole, ce transfert ne pourra avoir lieu qu'à la condition qu'une délibération de l'ensemble des communes de la Métropole acte un tel transfert.

Au cœur de ces questions, notons que l'éclairage public n'a jamais été consacré en tant qu'objet juridique propre par le législateur, et peut faire l'objet d'arguments contradictoires quant à son transfert. En l'espèce, il n'existe pas aujourd'hui de compétence dénommée « éclairage public », et l'argumentation en faveur d'un tel transfert appréhende la question de l'éclairage public dans le cadre de la compétence de la Métropole en matière d'aménagement de l'espace métropolitain. Ainsi, l'éclairage public s'entendrait au travers de la *« création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains (…) »*[500]. C'est par ailleurs dans cette définition qu'est inclus l'éclairage public de la voirie au sens de la commission de régulation de l'énergie[501] et que certaines collectivités, dont les communes de la Métropole Nice Côte d'Azur ont opéré un transfert à l'intercommunalité de leur compétence en la matière[502].

Pour autant, cette assimilation de l'éclairage public aux équipements de voirie n'apparaît pas suffisamment complète pour combler ce vide juridique. En effet, l'éclairage public peut apparaître à la lecture des documents réalisés, au sein des réseaux techniques spécialisés, comme non lié directement à la question de la voirie, mais davantage aux impératifs de sûreté et de commodité de passage dans les rues, compétence directement intégrée à celle de la police municipale[503]. Cet élément peut servir de base pour comprendre le fait que dans son analyse sur la compétence « *éclairage public* », l'agence française d'éclairage relève explicitement que « *la compétence "éclairage public" demeure indépendante de la compétence "voirie "* ». La compétence « *éclairage public* » est par ailleurs une compétence explicitement identifiée, notamment par la Cour des comptes[504]. Notons par ailleurs que la nécessité de répondre aux impératifs de sûreté implique le maintien

[499] Article L. 229-26 du Code de l'environnement.
[500] CGCT, articles L.5217-2, L.5215-20.
[501] CRE « cadre juridique de l'éclairage public » *l'éclairage public et le mobilier urbain intelligent*, dossier en ligne, p.3, http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=eclairage-mobilier-intelligents [Consulté le 09/09/18].
[502] Cerema, ORECA & DREAL, *Eclairage public en Région PACA – cartographie et évaluation des enjeux à l'échelle régionale,* 2016, p.10.
[503] CGCT, article L.2212-2.
[504] Cour des comptes, *Commune de Beaumont*, Arrêt d'appel n° 59675, 16 décembre 2010.

du pouvoir de police du maire en matière d'éclairage public, même dans le cas d'un transfert explicite de la compétence d'éclairage public[505].

Ainsi, la question du transfert de l'éclairage public reste entière, d'autant plus qu'il existe un précédent sur le territoire métropolitain. En effet, la Communauté urbaine MPM possédait la compétence voirie dans les modalités définies au sein de la loi Chevènement. Elle n'avait pas inclus l'éclairage public dans la compétence de « *création, aménagement et entretien de voirie* »[506]. En conséquence, le seul moyen d'intégrer l'éclairage public dans une compétence de droit commun de la Métropole serait d'assimiler cet éclairage à la « *création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* ». Ici, la qualification du transfert des ouvrages accessoires pourrait être de nature à intégrer le transfert de l'éclairage public, car la jurisprudence considère « *que les dispositifs d'éclairage concourent à la sécurité des usagers de la voie et doivent être regardés comme en constituant un accessoire indissociable*[507] ». Cependant, les motifs invoqués à la création de l'amendement intégrant les ouvrages accessoires ne font à aucun moment référence à la question de l'éclairage public. En effet, cet amendement porté par le sénateur J-C. Gaudin lors des discussions parlementaires de la loi MAPTAM est lié à la question de la requalification de la notion de voirie, visant son extension à l'ensemble des espaces publics supportant un mode quelconque de déplacement[508].

D'autres métropoles n'ont pas effectué de transfert de plein droit de la compétence éclairage public, comme Grenoble Métropole[509]. La Métropole AMP devant acter des modalités de transfert des accessoires de voirie en 2020, cette question reste entière. Pour autant, nous pouvons d'ores et déjà noter qu'à ce jour, le transfert de la voirie déjà effectif sur le territoire de Marseille Provence n'a pas fait l'objet d'une prise en compte de l'éclairage public.

---

505 Agence Française de l'Eclairage, *Eclairage public : à quoi le maire est-il tenu?,* fiche n°4, 2015, 2p. http://www.afe-eclairage.fr/docs/2017/12/12/12-12-17-10-54-Fiche_AFE_eclairage_public_a_quoi_maire_est_tenu.pdf [Consulté le 09/09/18].

506 D'autres intercommunalités ont également considéré le fait de ne pas associer l'éclairage public de la voirie au transfert de cette compétence : v. le règlement de voirie adopté par la CA Limoges Métropole du 15 mai 2012 : http://www.agglo-limoges.fr/sites/default/files/reglement_de_voirie_en_date_du_15_mai_2012.pdf. [Consulté le 09/09/18].

507 CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 1er décembre 2015, 14MA01791, *Inédit au recueil Lebon.*

508 GAUDIN (J-C.), proposition d'amendement n°89 proposée en seconde lecture du projet de loi MAPTAM (adoptée) - https://www.senat.fr/amendements/2012-2013/860/Amdt_89.html. [Consulté le 18/09/18].

509 Compétences de Grenoble-Alpes Métropole : https://www.lametro.fr/55-que-fait-la-metropole-.htm. [Consulté le 18/09/18].

Enfin, dans le cas où une définition incluant l'éclairage public serait retenue, la logique voudrait que soit opérée une scission au sein de la compétence de l'éclairage, entre les équipements d'éclairage public accessoires à la voirie, et les équipements à vocation d'agrément et d'embellissement des monuments et autres sites du territoire. Cette séparation rendrait d'autant plus complexe l'obligation pour la collectivité de réaliser un volet spécifique à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses, dont le fondement serait dépourvu de celui de l'article l.2212-2 du CGCT[510]. Or, bien que la prise en compte de l'éclairage de la voirie constitue un levier important pour la Métropole, pour réduire les émissions énergétiques sur son territoire, au travers de sa stratégie énergétique métropolitaine, nous ne pouvons que souligner l'imperfection d'une gestion partielle. En effet, l'éclairage public constitue un support de la transition énergétique[511] et de la ville connectée[512]. Cette séparation des compétences diminuerait grandement les possibilités d'action pouvant être inscrites dans le plan climat sur ces thématiques[513].

Alors que de nombreuses questions restent en suspens quant à la bonne prise en main des compétences transférées par le législateur, les aménagements opérés par ce dernier pour la création de la Métropole rendent le cadre de l'action métropolitaine encore plus vaporeux, et ce notamment sous l'angle climatique.

B) La construction d'un plan climat sur une Métropole à deux niveaux

Le législateur, à travers le statut dérogatoire conféré à la Métropole[514], l'a dotée d'entités territoriales, appelées conseils de territoire (CT). Ces entités apparaissent comme une condition nécessaire à l'existence de la Métropole, en permettant de créer une période transitoire dans sa construction, et ainsi de préserver les actions spécifiques au sein des territoires qui la composent. Mais nous pouvons aussi considérer les conseils de territoire comme un frein au développement d'une politique métropolitaine. Le cadre dérogatoire posé par le législateur apparaît comme vecteur de complexité dans la structuration de l'action climatique métropolitaine et de ses outils de mise en œuvre.

---

510 Code de l'environnement, article L.229-26.
511 AFE, L'éclairage dans la transition énergétique - http://www.afe-eclairage.fr/transition-energetique/l-eclairage-dans-la-transition-energetique-60.html. [Consulté le 18/09/18].
512 SCHNELD (O.), « Éclairage public : vous avez dit smart ? - smart city : les clés de la ville intelligente », *la gazette des communes*, 25/03/2015.
513 CRE, *Le réseau d'éclairage public dans une perspective de plateforme multi-équipements*, op.cit., p.5.
514 CGCT, articles L.5218-1 à L5218-11.

1 – Les Conseils de territoire, garantie transitoire de la continuité de l'action publique

Les conseils de territoire ont été créés par le législateur afin de permettre une continuité de l'action publique. Afin d'appréhender ces entités, il nous est nécessaire de revenir sur les spécificités de la Métropole AMP à leur origine. Nous étudierons dans un premier temps les caractéristiques des conseils de territoire, pour ensuite analyser leur rôle transitoire dans la construction de la Métropole.



***Carte de l'assise territoriale des intercommunalités préexistantes à la Métropole*[515]**

[515] Site du conseil de territoire du Pays d'Aix - http://www.agglo-paysdaix.fr/la-metropole/6-territoires.html. [Consulté le 18/09/18].



Carte de l'assise territoriale des conseils de territoire de la Métropole[516]

Une strate administrative en filigrane, fruit de la rémanence des anciennes EPCI.

Alors que la Métropole est constituée de la fusion de six EPCI, les conseils de territoire apparaissent comme la rémanence de ces anciennes intercommunalités existantes au sein de l'aire métropolitaine, du fait de leur périmètre similaire[517]. En effet, la création de la Métropole par fusion des six intercommunalités est dans le même temps divisée par le législateur[518]. Bien que l'un des objectifs de ce dernier dans la création de la Métropole soit la simplification administrative sur le territoire, les CT réinterroge ce motif, car ces derniers peuvent être considérés comme une strate supplémentaire dans le millefeuille administratif. Malgré une absence de personnalité juridique propre, les conseils de territoire possèdent une vie politique spécifique vis-à-vis de l'entité métropolitaine[519], avec l'existence d'un président de conseil de territoire et de conseillers territoriaux. Les CT émettent des vœux et donnent des avis sur les rapports de présentation et projets de délibération impactant leur territoire ou

516 Conseil de territoire Marseille-Provence.
517 Décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015, *portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence*, JORF n°0273 du 25 novembre 2015 page 21857. Notons que jusqu'à la parution du Décret n° 2015-1085 du 28 août 2015, *op.cit.,* la commune de Plan d'Aups était prévue au sein de la Métropole. Les cartes ci-dessus permettent d'apprécier la similitude des périmètres.
518 CGCT, article L.5218-3.
519 CGCT, article L.5218-4.

concernant des affaires portant sur le « *développement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat* »[520].

Pour autant, critiquer cette structure hybride serait méconnaître une entité territoriale déjà existante sur la ville de Marseille, les arrondissements municipaux, qui répondent également à ce besoin de proximité[521]. En effet, ces arrondissements possèdent une structure et des attributions se rapprochant des conseils de territoire[522], ainsi qu'une identité budgétaire assez similaire à travers les états spéciaux des budgets[523], permettant une gestion plus adaptée des affaires communales, sans pour autant constituer une échelle territoriale distincte de celle de la commune.

Néanmoins, le mécanisme de délégation des compétences aux conseils de territoire va plus loin que celui des arrondissements communaux[524]. En effet, alors que la création des arrondissements répond à une logique descendante d'adaptation au territoire, celle des conseils de territoire répond à la nécessité d'une transition au sein d'une logique montante de fusion des intercommunalités.

L'exercice délégué des compétences par les CT, rôle transitoire nécessaire à la construction métropolitaine

Comme l'explique M. Lebranchu, « *Il s'agit donc, tout en augmentant le nombre de compétences que la Métropole Aix-Marseille-Provence peut déléguer aux territoires, de définir une phase transitoire durant laquelle ces compétences sont automatiquement déléguées.* »[525] Ainsi, la création des conseils de territoire a pour vocation de permettre une progressivité dans la construction de la Métropole et de ses politiques publiques. En prévoyant la possibilité pour les CT d'exercer des compétences pour le compte de la Métropole[526] et en prévoyant une automaticité dans la délégation de celles-ci jusqu'au 1er janvier 2020, le législateur s'est assuré de la pérennité des actions jusqu'alors mises en œuvre par les intercommunalités[527]. À

[520] CGCT, article L.5218-7.
[521] Création par décret n°46-2285 du 18 octobre 1946, *relatif au nombre des adjoints d'arrondissement et à leurs attributions, dans la ville de Marseille*, JORF du 19 octobre 1946 page 8879 – nous ne détaillerons pas la gestion par secteur, qui constituent des recoupements d'arrondissements et sont sans objet direct avec les propos.
[522] CGCT, articles L.2511-2 à L.2511-24.
[523] CGCT, respectivement articles L.2511-36 et L.5218-8.
[524] CGCT, article L.2511-17.
[525] LEBRANCHU (M.), *présentation de l'amendement n°1046 rectifié,* Sénat, séance du 20 janvier 2015 : http://www.senat.fr/seances/s201501/s20150120/s20150120019.html. [Consulté le 18/09/18].
[526] CGCT, article L.5218-7 II.
[527] CGCT, article L.5218-2 I.

cet effet, il a également prévu le maintien des directeurs généraux des services[528], ainsi que des directeurs généraux adjoints des EPCI, dans leurs postes au sein des conseils de territoire[529]. Néanmoins, afin de veiller à ce que la Métropole ne constitue pas durant cette période une simple coquille dont l'ensemble des compétences sera exercée par les CT, ce dernier a également défini une liste exhaustive de 14 compétences insusceptibles de délégation aux conseils de territoire, afin de permettre notamment la construction de l'ensemble des documents de stratégie et compétences d'intérêt immédiatement métropolitain, pour lesquelles figurent notamment en matière climat-air-énergie, les « *plans métropolitain de l'environnement, de l'énergie et du climat* », la « *concession de la distribution publique d'électricité et de gaz* », ainsi que le « *schéma d'ensemble des réseaux de chaleur et de froid* »[530]. Le législateur a également prévu la possibilité pour le conseil métropolitain d'arrêter pour une compétence spécifique la délégation effectuée aux CT, par un vote à la majorité des deux tiers[531].

La création des conseils de territoire répond effectivement au besoin d'une continuité par la Métropole des actions mises en œuvre de façon opérationnelle au sein des territoires, et ce d'autant plus du fait du périmètre variable des compétences exercées par la Métropole, dépendante des anciennes intercommunalités. Mais bien que les CT permettent de résorber certaines problématiques structurantes pour la Métropole, ils constituent dans le même temps un frein potentiel à la construction à moyen terme d'une action unifiée de la Métropole.

2 – Les CT, frein potentiel d'une politique climatique métropolitaine

Malgré l'intérêt que constituent les CT dans la continuité de l'action publique sur les territoires de la Métropole, le cadre posé par le législateur entraîne de nombreuses complexités dans l'articulation entre l'échelle centrale métropolitaine et ses divisions. Nous pouvons d'ores et déjà appréhender ces difficultés à travers les lacunes du cadre d'exercice des compétences déléguées, des manques de précisions concernant notamment la politique climatique de la Métropole et enfin sur les impacts techniques de l'éclatement sur deux niveaux des actions de la Métropole en matière climatique.

[528] Loi NOTRe, article 56.
[529] Loi NOTRe, article 52.
[530] CGCT, article L.5218-7 II.
[531] Ibid.

Les failles d'une délégation de compétence automatisée

À première vue, la mise en place d'une délégation automatisée des compétences permet de résoudre les questions de continuité de l'action sur les territoires. Néanmoins, l'absence de précisions par le législateur quant à cette automaticité en dehors de certaines compétences explicitement exclues, fait perdre le caractère transitoire de ce dispositif.

D'une part, on peut se demander si le transfert en 2018 de l'ensemble des compétences de droit commun exercées au sein des communes est opportun. En effet, alors que les intercommunalités ne possèdent pas en interne les moyens humains pour la réalisation desdites compétences, plusieurs thématiques paraissent de nature à ne pas faire l'objet d'un transfert aux CT. En effet, de nouvelles compétences intégrées au sein de la Métropole nécessitent une gestion harmonisée à l'échelle de son territoire, mais se verront confiées aux conseils de territoire dans un premier temps[532]. D'autre part, cette incohérence se retrouve dans le cas de nouvelles compétences transférées par l'État, les Régions et Départements. Ainsi, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)[533] fait l'objet d'un transfert de l'Etat au bloc communal et de manière plus spécifique aux EPCI, pour la bonne réalisation des opérations à l'échelle des bassins versant. Mais, en l'absence d'une délibération prise aux deux tiers du conseil métropolitain, cette compétence aurait été éclatée pour une réalisation au sein des conseils de territoire[534], et ce malgré la décision du schéma départemental de coopération intercommunale d'intégrer, au sein de la Métropole, les différents syndicats mixtes exerçant cette compétence[535].

Enfin notons que, bien qu'à partir de 2020 les compétences ne fassent plus l'objet d'une délégation automatique aux CT, il existe aujourd'hui un flou concernant le mécanisme de fin des délégations déjà effectuées à cette date. En effet, le législateur consacre au sein de la loi MAPTAM une disposition spécifique précisant que les « *délégations prennent fin de plein droit à chaque renouvellement du conseil de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence* »[536]. Mais il a intégré cette disposition au sein d'une subdivision des compétences, concernant les délégations avec le fait de « *préparer, passer, exécuter et régler les marchés de*

[532] A titre d'exemple, le transfert des ports de plaisance communaux nécessiterait une harmonisation par la Métropole des conditions d'utilisation et des règles tarifaires pour des ports proposant des services équivalents, ce qui en l'état nécessitera une délibération métropolitaine en ce sens.
[533] Code de l'environnement, Article L.211-7 1°,2°,5° et 8°.
[534] Métropole AMP, Conseil de la Métropole du 14 décembre 2017, délibération n° MET 17/5498/CM, *Exercice de la compétence GEMAPI au niveau métropolitain.*
[535] Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant Schéma Départemental de Coopération Intercommunale*, 20 mars 2017 ; SDCI 13, 112p.
[536] CGCT, Article L5218-7, IV.

travaux, fournitures et services qui peuvent être passés sans formalité préalable en raison de leur montant »[537]. Cette disposition, appréhendée de manière restrictive, interroge quant au caractère transitoire de l'ensemble des compétences exercées au sein des CT.

La question de l'échelle pertinente pour le plan climat

Au-delà des questions générales concernant la politique climatique métropolitaine, la rédaction du cadre des compétences insusceptibles de délégations aux conseils de territoire pose question, et ce tout particulièrement en ce qui concerne l'action climatique sur le territoire. Le plan climat-air-énergie territorial, considéré comme une compétence non-délégable aux CT de manière explicite lors du vote de la loi MAPTAM[538], a été retiré de la liste de ces compétences non délégables lors du vote de la loi NOTRe[539], et ce, sans que le sujet n'ait fait l'objet de discussion parlementaire[540]. Deux possibilités permettent d'expliquer ce retrait.

La première possibilité est que ce retrait soit entendu comme une correction de forme, les plans climat étant intégrés dans une compétence non délégable plus large concernant les « *plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat* ». À ce jour, aucune définition juridique ne peut permettre de connaître avec exactitude le contenu de cette formulation. La deuxième possibilité est que ce retrait ait pour objectif de rendre possible la délégation aux conseils de territoire la réalisation des plans climat. Interprété ainsi, un plan métropolitain de l'énergie et du climat serait constitué par l'accumulation des plans climat réalisés au sein des différents conseils de territoire. Cette dernière interprétation pose un risque certain quant à l'efficacité de la politique climatique métropolitaine vis-à-vis de son périmètre d'action, du fait de la continuité d'une fragmentation des politiques climatiques sur les territoires de la Métropole. Notons que le risque d'une telle interprétation a entraîné la réalisation d'un travail l'objectif de réfuter son bien-fondé[541].

Enfin, une autre conséquence de la création par le législateur d'un périmètre des CT identique aux anciennes EPCI, que cela soit au niveau géographique ou sur l'ensemble des compétences auparavant exercées par ces dernières[542], a été de maintenir les six organigrammes existant au sein des intercommunalités et de greffer l'organigramme

[537] Ibid.
[538] Loi MAPTAM, article 42.
[539] Loi NOTRe, article 54.
[540] Modification intégrée au sein de l'amendement n°1046 rectifié (*op.cit.).*
[541] *Cf.* section 2, §1.
[542] Sauf consécration à l'échelle centrale d'une liste définie de compétences.

métropolitain sur ces derniers. Ainsi, pendant les 18 premiers mois d'exercice de la Métropole, seuls le Directeur Général des Services de la Métropole et les directeurs généraux adjoints se sont vus explicitement confier des missions au niveau de l'échelle centrale. Mais bien que le plan climat ait été clairement identifié au sein d'une direction générale adjointe, celle-ci s'est vue dissociée de la thématique des réseaux d'énergie. Conséquence de cette distinction entre les directions, le développement des projets énergétiques et la maîtrise de la demande en énergie ne font plus l'objet d'une approche unique, augmentant encore le degré de difficulté dans la réalisation d'une politique climatique efficace.

Section 2 : Un travail d'adéquation des politiques climatiques intercommunales préexistantes à la Métropole

La création, en amont de la Métropole, du groupe de réflexion *EPCI-Climat* et son prolongement au sein du groupe projet PCAEM[543], a eu pour mission la préservation *a minima* des actions climatiques territoriales existantes et l'identification des éléments nécessaires permettant la bonne réalisation d'une politique climatique métropolitaine.

§1 – De l'identification à la préservation du périmètre d'action initial du plan climat

Si la politique climatique métropolitaine se doit d'intégrer les nouvelles compétences[544] transférées à l'institution, le prérequis implicite reste celui de la bonne continuité de sa politique climatique métropolitaine initiale, constituée des actions réalisées par les intercommunalités ayant fusionné. Pour autant, loin d'être évidente, une importante analyse en amont a été conduite au sein de celles-ci. Afin de mener ce travail, il a été nécessaire de créer un groupe de réflexion, pour ensuite effectuer un travail d'identification et de requalification des actions et opérations mises en œuvre au sein des différents territoires.

A) Le groupe de réflexion EPCI-Climat.

La création du groupe de réflexion *EPCI-Climat* s'est avérée centrale dans le travail d'identification et de requalification des actions climatiques existantes au sein des différents territoires. Nous appréhenderons tout d'abord le contexte dans lequel celui-ci a été créé, pour ensuite détailler les principes gouvernant son travail et enfin détailler la démarche inclusive menée au sein du groupe de réflexion, permettant de mettre en réseau les différents acteurs travaillant sur cette même question.

1 – La création du groupe de réflexion EPCI-Climat

Le groupe de réflexion *EPCI-Climat*[545] a été constitué afin d'effectuer un rapprochement des outils stratégiques existants au sein des différentes intercommunalités qui composent la Métropole. Afin de rendre cette réflexion la plus opérationnelle possible, le groupe de réflexion a été notamment composé des techniciens en charge de la gestion des

[543] Donnant une suite institutionnelle aux réflexions initiées au sein du groupe de réflexion.
[544] *Cf.* Section 1.
[545] Par opposition à un groupe de travail institutionnel, ce dernier ayant été réalisé dans le cadre de la présente thèse.

politiques climatiques de chacun des territoires (six chargés de mission, deux chefs de services et deux directeurs)[546].

Par opposition aux groupes de travail institutionnels, le caractère universitaire de ce groupe de recherche a été central dans l'acceptation de la démarche par les EPCI, du fait de la réalisation de la présente thèse. En effet, la création de cette démarche s'est déroulée dans un contexte de tensions vis-à-vis du projet de création de la Métropole[547], marqué notamment par l'absence de communication des intercommunalités auprès de la mission interministérielle[548], du retrait de certaines intercommunalités du conseil paritaire territorial du projet métropolitain[549], et des nombreuses procédures juridiques ayant marqué la création de la Métropole[550]. L'ensemble des sphères techniques au sein des structures intercommunales n'a pas eu la possibilité de participer à un processus institutionnel permettant de définir les lignes de rapprochement et de convergence technique. Cette interdiction de rapprochement des sphères techniques a perduré jusqu'à la création en 2015 de plusieurs groupes de travail, coordonnés par les directions générales des services des différentes intercommunalités. Pour autant, cette approche s'est limitée à une liste exhaustive de groupes techniques officiellement constitués et dédiés au fonctionnement interne de la Métropole (ressources humaines, outils informatiques, fiscalité, finances, etc.).

Le groupe de réflexion *EPCI-Climat* a donc été constitué en janvier 2015 grâce à la validation technique accordée par la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole. Ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises en 2015, dont cinq fois en plénière, le travail ayant débouché sur une proposition technique en décembre 2015[551].

---

[546] Groupe de réflexion EPCI-Climat, *Proposition technique pour une réalisation effective de l'action climatique métropolitaine Aix-Marseille Provence*, Version Avril 2016, 38p. (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html.

[547] COLLADO (G.) « et si la Métropole n'existait pas » *Go-met*, 15 juillet 2014, http://www.go-met.com/et-si-la-metropole-nexistait-pas/ [Consulté le 18/09/18], v. eg. LANGEVIN (P.) & DONZEL (A.) " Métropole en devenir : pour quel avenir ?" *pensons le matin, 13* décembre 2014, http://www.pensonslematin.fr/metropole-en-devenir-quel-avenir/. [Consulté le 18/09/18]. Ville d'Aix-en-Provence, *Chronologie de la création de la Métropole et des oppositions*, en ligne http://www.aixenprovence.fr/Metropole-chronologie-des-evenements. [Consulté le 18/09/18].

[548] Celle-ci s'est notamment caractérisée au travers du retrait des intercommunalités des ateliers thématiques organisés au sein de la mission interministérielle.

[549] Retrait notamment des EPCI San Ouest Provence et Communauté du Pays d'Aix.

[550] Ville d'Aix-en-Provence, *Chronologie de la création de la Métropole et des oppositions* (op.cit.).

[551] Groupe de réflexion EPCI-Climat, op.cit.

2 – Une méthodologie de recherche structurée de façon opérationnelle, consensuelle et itérative

L'attendu initial du groupe de recherche a été de dégager les lignes de force des différentes planifications climatiques intercommunales. Pour ce faire, le travail de réflexion s'est voulu opérationnel, prenant pour base des données empiriques au sein de chaque territoire intercommunal. Ainsi, a servi de base à l'analyse, l'ensemble des actions et opérations figurant au sein des documents de planification environnementale adoptés par les différentes intercommunalités. La CU Marseille Provence Métropole, la CA du Pays d'Aix et le SAN Ouest Provence ont vu leurs PCET analysés. La CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile a vu quant à elle l'analyse du volet climat de son Agenda 21, et le projet de PCAET porté par la CA du Pays de Martigues a été analysé durant sa phase de construction, avant son adoption par la collectivité. Notre recherche s'est également étendue aux documents de développement durable adoptés par le Pays d'Aubagne et le Pays d'Aix, afin d'analyser avec précision les actions actuellement mises en œuvre au sein desdits documents, qui font pourtant l'objet d'actions inscrites aux plans climat des autres intercommunalités. Notons que bien que présent au sein du groupe de recherche, les actions réalisées par l'Agglopole Provence n'ont pas été prises en compte au sein de notre analyse, car la démarche de plan climat initiée au sein du territoire était à un état d'avancement ne permettant pas le recensement de ces actions[552].

Le travail de recherche s'est effectué suivant une démarche consensuelle. Afin de garantir l'accès à l'information de l'ensemble des membres du groupe de réflexion, chaque membre a dû avoir accès à l'ensemble des données. Cette question a été d'autant plus importante que certains techniciens n'ont pas pu participer physiquement à ce groupe de réflexion. C'est pourquoi il était essentiel que les données soient produites dans l'objectif de leur communication, afin que les membres du groupe de réflexion aient la possibilité de s'exprimer sur les différents éléments de fond transmis durant toute la durée du groupe, alimentant ainsi le travail de réflexion commun. Pour ce faire, un outil de collaboration en ligne a été utilisé, afin de permettre d'avoir continuellement une version à jour des documents de travail, et ce sous la forme de cartes heuristiques[553]. Les cartes heuristiques, ou cartes mentales, permettent une représentation spatialisée des données, ayant facilité le travail de

[552] Loin d'une possible adoption, le territoire était à l'étape du cahier des charges pour réaliser son diagnostic en vue de préfigurer stratégie et programme d'action.
[553] *Cf. annexes A1 à A6* « cartes heuristiques ».

requalification de l'ensemble des actions climatiques réalisées au sein des territoires dans le cas du groupe de recherche. Pour finir, le choix de cet outil s'explique également du fait de la finalité du travail de recherche. L'objectif n'a pas été de réaliser une analyse des politiques publiques en matière climatique, mais de préfigurer la convergence des actions réalisées au sein des territoires en vue de leur fusion[554].

Par ailleurs, à chaque étape, les réflexions ont fait l'objet d'une recherche constante de consensus entre l'ensemble des techniciens du groupe. La proposition présentée en décembre 2015 peut, à cet égard, ne pas représenter un idéal sur le plan de la structuration de la politique climatique métropolitaine. Pour autant, cette proposition est le fruit de l'accord de l'ensemble des techniciens ayant conçu et mis en œuvre les planifications climatiques au sein des différentes intercommunalités. C'est pourquoi l'ensemble des recherches effectuées, par groupes, durant certaines phases d'analyse a fait l'objet à chaque fois de consolidations lors de réunions plénières.

Enfin, le travail a été entrepris de manière itérative. Chaque étape de réflexion a entrainé plusieurs lectures des mêmes éléments, afin de valider la concordance entre le travail effectué, les éléments empiriques de départ et les objectifs poursuivis. Ont été incrémentés au sein de la réflexion les différents éléments législatifs issus des lois NOTRe et TECV au fur et à mesure que chacun des textes s'est vu stabilisé. Ont également été ajoutés des éléments de planification climatique intercommunaux au fil de leurs constructions et de leur mise en œuvre. Bien que la version de la proposition technique date d'avril 2016, elle a par la suite été réutilisée comme base de travail au sein de l'équipe projet PCAEM qui lui a succédé, et est encore utile dans la construction du programme d'action du PCAEM.

3 – Une démarche dans un objectif de mise en réseau des acteurs institutionnels.

À travers le travail de réflexion entrepris, le groupe *EPCI-Climat* a souhaité convier les organisations institutionnelles travaillant sur le projet métropolitain sous l'angle climat-énergie. Plus qu'une simple mise en réseau, l'objectif de réunir ces acteurs autour du groupe de réflexion a été de permettre le partage des avancées du groupe, et de prendre connaissance des travaux menés en parallèle par les institutions. Ainsi, au-delà des six intercommunalités travaillant sur le projet, le groupe a souhaité une prise de contact avec la mission

[554] Nous avons inséré au sein de notre étude une extraction de ces cartes afin d'illustrer directement nos propos. Cependant, leur format étant incompatible avec le format A4, et afin d'en permettre une bonne lisibilité, nous avons fait le choix d'annexer à la thèse les documents dans un format lisible (annexes A1 à A6), et d'en permettre la consultation en ligne au travers de l'adresse URL desdites cartes.

interministérielle, jusqu'alors impossible sous l'angle technique. Cela a permis, outre la diffusion des avancées du groupe de réflexion, de prendre connaissance des études commandées dans le cadre de la construction des cahiers thématiques préfigurant la mise en place de la Métropole[555], et notamment de l'étude du Cerema visant à la « synthèse des plans climat énergie territoriaux » des intercommunalités[556]. En tant qu'animatrices du réseau PACA-Climat et du fait de leur intérêt direct dans le suivi de la construction de la politique climatique métropolitaine, la Région PACA et la DREAL PACA ont été également contactées par le groupe de réflexion, afin de permettre la bonne articulation entre la construction de la politique climatique métropolitaine et les évolutions institutionnelles rendues nécessaires par les lois MAPTAM, NOTRe et TECV[557]. Ces acteurs ont ainsi pu assister en observateurs aux réunions plénières, et ont été invités en compagnie de l'ADEME à la journée de restitution du travail de réflexion[558], permettant ainsi une ouverture sur les chantiers nécessaires à mettre en œuvre pour une bonne réalisation du plan climat de la Métropole, et notamment celui des indicateurs[559].

B) Des politiques climatiques intercommunales à la politique climatique métropolitaine

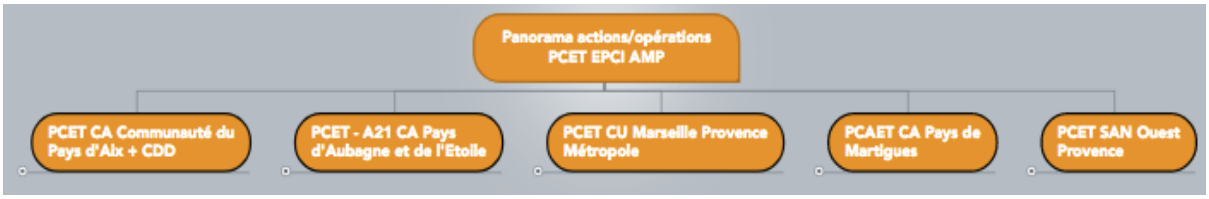
Le travail effectué par le groupe de recherche universitaire s'est réalisé en trois phases. Il a d'abord mis en perspective les actions à finalité climatique des intercommunalités sur le territoire de la Métropole, pour ensuite travailler à la question de la requalification des actions et opérations à une échelle commune et, enfin, effectuer une analyse de la pertinence technique quant à l'échelle de mise en œuvre des actions requalifiées au sein de la Métropole.

1 – La mise en perspective des actions climatiques intercommunales de l'aire métropolitaine

Un des préalables à la construction d'une réflexion autour de la politique climatique métropolitaine a été de mettre en perspective les différents outils structurant l'action des

[555] Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, « Transition énergétique – un virage essentiel pour le développement métropolitain », *interpellations stratégiques*, n°4, 2015, 96p.
[556] Cerema, « Chantier "Accompagner la transition énergétique métropolitaine" - Synthèse des Plans Climat Energie Territoriaux », *structuration de la Métropole Aix-Marseille-Provence,* mission interministérielle & DREAL PACA, 2015, 78 p.
[557] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1.
[558] Bien que l'ADEME n'ait pas pu être présente à la journée de restitution du groupe de réflexion, une présentation des travaux du groupe de réflexion a eu lieu le 8 mars 2016 au sein des locaux de l'ADEME.
[559] *Cf.* §2.

intercommunalités sur le territoire métropolitain. Afin de parvenir à une vision claire des actions planifiées et de faciliter les correspondances, il a été choisi de mettre sur un même schéma, l'ensemble de ces outils de planification. Ainsi, le choix du groupe aura été de privilégier l'utilisation de cartes heuristiques, appelées communément « cartes mentales », celles-ci ont pour fonction de représenter de façon claire et spatialisée l'ensemble des données sur un même document. Ainsi, ont été répertoriées au sein des cinq plans climat et des deux démarches de développement durable, 550 actions et opérations d'atténuation des émissions de GES et d'adaptation au changement climatique, classées initialement par intercommunalité. Bien que plusieurs documents de planification établissent une distinction entre actions et opérations, le groupe de réflexion a fait le choix d'inventorier de façon égale ces deux échelons d'opérationnalité, afin d'établir par la suite une réorganisation sur la base de critères communs. Ce résultat permet une plus grande exhaustivité par rapport aux 396 opérations initialement répertoriées[560].



Carte mentale n°1 : panorama actions délibérées par territoire (titres uniquement[561])

Après avoir mis en perspective l'ensemble des actions au sein des territoires, il a été nécessaire d'en effectuer une classification, dans l'objectif de pouvoir mettre en évidence les traits communs que partagent ces différents documents. La base de notre analyse a été la recherche des principales thématiques associées aux actions des PCET, dont les premières réflexions ont été apportées par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (intégré aujourd'hui dans le Cerema) et le commissariat général au développement durable (CGDD), avec une étude sur le rôle des agglomérations dans les thématiques énergie et climat[562]. Parmi les huit thématiques initiales retenues au sein de

[560] *Ibid.* p. 15.
[561] Annexe A1 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/503097705?t=LLPw9WfoE8. [Consulté le 18/09/18].
[562] CERTU, CGDD Énergie et climat : le rôle des agglomérations, 2012, 76p.

l'étude[563], nous avons souhaité renommer deux d'entre elles afin qu'elles soient plus en relation avec les actions et opérations réalisées par les intercommunalités.

Ainsi, « patrimoine collectivité » est devenue « collectivité exemplaire », car bien que le premier terme recouvre effectivement les mêmes dimensions, il créait de possibles confusions sur un champ trop restrictif de la thématique, limité à une approche du patrimoine immobilier de la collectivité. Or, le terme « collectivité exemplaire » permet d'appréhender de façon plus large l'ensemble des évolutions de pratique (en matière de marchés publics, de participations au capital de sociétés pour un objectif de service public, d'économies de fluides, etc.).

La thématique énergie a été ici spécifiquement consacrée au développement d'énergies renouvelables. La détermination de cette thématique s'est effectuée à périmètre constant sur la base des actions et opérations exercées par les intercommunalités, et n'apparaît plus aussi pertinente dans un contexte métropolitain. En effet, les intercommunalités ne possédant au moment du groupe de réflexion qu'une compétence énergie limitée, sa prise en compte au sein des documents stratégiques était assurée en transversalité au sein de différentes thématiques. Seules les actions inscrites traitant explicitement de la ressource énergie, au travers d'actions visant à promouvoir les alternatives renouvelables (gestion des réseaux de chaleur à énergie renouvelable, photovoltaïque, biocarburants) n'entrent pas au sein d'une autre thématique, et ont ainsi motivé à la création d'une thématique propre[564].

Par ailleurs, le groupe de recherche a identifié cinq thématiques d'actions inscrites de manière récurrente au sein des différents PCET adoptés et non identifiées au sein de l'étude CERTU-CGDD. Ainsi, l'air, l'eau, la biodiversité, les risques et l'industrie, et plus largement l'économie circulaire sont autant de thématiques qu'il est apparu souhaitable de mettre en avant au sein de notre analyse. Ces thématiques sont, d'une part, issues d'évolutions sur le plan législatif[565], et d'autre part, sont prises en compte, car leurs impacts touchent les territoires de l'aire métropolitaine. La thématique eau met en évidence une ressource dont le cycle de consommation possède un impact énergétique fort, tout comme la thématique de l'industrie et de façon plus large, de l'économie circulaire, sont la conséquence du foisonnement industriel au sein de la Métropole de certaines zones dont l'impact énergétique

[563] *Ibid*, p.11
[564] Cependant, la montée en compétence de la Métropole sur cette thématique, notamment quant aux questions de distribution d'énergie, de réseaux de chaleur et de froid, ainsi que de la possible gestion des réseaux d'éclairage public, nécessitera de reprendre le thème de l'« énergie » de façon plus globale dans le cadre du PCAEM, afin d'appréhender ses différentes composantes au sein du programme d'action.
[565] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1.

ne peut être ignoré[566]. Enfin, l'approche des risques naturels liés au changement climatique est due aux différentes vulnérabilités propres aux territoires de la Métropole, et les actions sur la thématique de la biodiversité sont liées aux caractéristiques naturelles du territoire métropolitain[567] et aux enjeux d'adaptation de ces espaces.

Ainsi, ce sont dans ces treize thématiques que le groupe de recherche a classifié dans un premier temps les actions recensées au sein des territoires. Le choix des thématiques ayant été réalisé antérieurement à l'arrêté relatif au plan climat-air-énergie territorial, ce travail aura permis de construire une base de rapprochement des actions existantes en vue d'une continuité des actions réalisées au sein des territoires de la Métropole. Il sera néanmoins nécessaire de les faire évoluer vers la conception du programme d'action, au regard des huit thématiques imposées désormais, à savoir : « *résidentiel*, *tertiaire*, *transport routier*, *autres transports*, *agriculture*, *déchets*, *industrie hors branche énergie*, *branche énergie* » [568]. Une fois la mise en perspective par thématique de l'ensemble des actions, le groupe de recherche a entrepris un second travail, cette fois de requalification.

[566] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2.
[567] Bien que les questions liées à l'adaptation au changement climatique ne sont pas directement traitées au sein de cette étude, la prise en charge par la Métropole de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, ainsi que ses actions s'inscrivant dans le cadre de son livre bleu (*cf.infra.)*, sont intrinsèquement liées aux évolutions climatiques, et doivent s'articuler avec le PCAEM.
[568] Arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, article 2.



Carte mentale n°2 : panorama des actions délibérées par thématique (titres uniquement[569])

2 – La requalification des actions et opérations recensées.

L'objectif a été, d'une part, de favoriser le rapprochement d'actions similaires par la recherche d'un vocabulaire commun et, d'autre part, de permettre une concordance entre des opérations pouvant s'intégrer au sein d'une même action globale.

De manière horizontale, la recherche d'un vocabulaire commun a permis de rapprocher les actions poursuivies par plusieurs intercommunalités sous des intitulés différents. À titre d'exemple, nous citerons les actions de création de contrat de baie, de rivière, et de golf qui

[569] Annexe A2 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/694031276?t=UUZhdgHBg1. [Consulté le 18/09/18].

ont été regroupées sous la notion de « contrat de milieux », ou encore, l'ensemble des actions des territoires relative à la mise en place d'une commande publique éco-responsable rassemblées à travers la rédaction d'une charte fixant les conditions d'intégration de clauses environnementales au sein des marchés publics. Par ailleurs, la requalification des actions selon un vocabulaire commun a également permis d'intégrer l'opportunité du fait métropolitain au sein des actions. En effet, que ce soit par la loi[570] ou par l'approche technique du groupe de réflexion, il est apparu opportun de requalifier à échelle métropolitaine plusieurs actions stratégiques construites jusqu'à présent à l'échelle des différents territoires intercommunaux. C'est notamment le cas pour les différentes stratégies de développement des EnR.

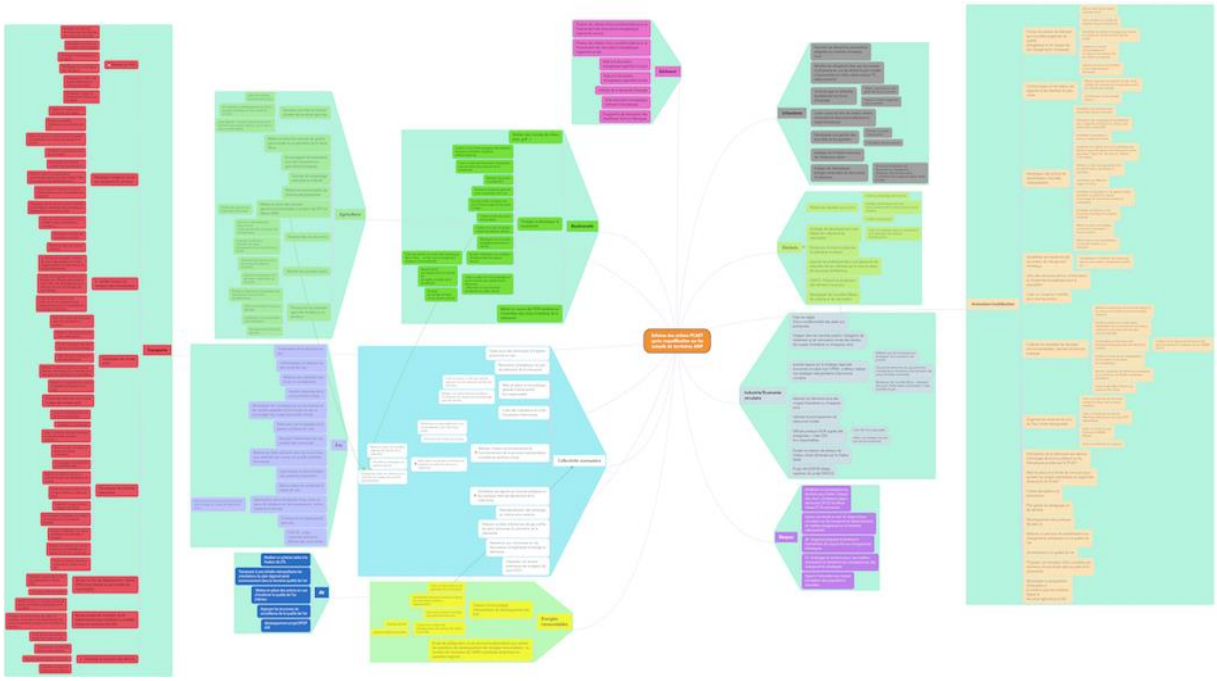
De manière verticale, la recherche d'une correspondance entre des éléments se situant à des niveaux d'opérationnalité différents, fait suite au constat selon lequel les différentes stratégies établies au sein des intercommunalités n'ont pas appréhendé de façon similaire les actions et opérations. Nous relevons à cet effet que l'engagement d'une collectivité dans un plan climat ne doit pas être mesuré mesuré à la taille de sa planification, car celle-ci est grandement sujette au degré d'opérationnalité des actions qui y sont consignées. Sur ce point, l'analyse opérée par le Cerema dans le cadre du travail commandé quant aux planifications de l'aire métropolitaine peut surprendre, car l'analyse qui est effectuée des plans climat prend pour base le nombre de « mesures » par thématique, indépendamment des moyens affectés ou de la déclinaison opérationnelle de ces actions[571]. Afin de rationaliser les actions et opérations à l'échelle métropolitaine, nous avons fait ainsi le choix d'opérer une requalification en rassemblant l'ensemble des opérations au sein d'actions et opérations-cadres existantes ou pertinentes. Le groupe a cependant souhaité conserver, pour certaines actions-cadres, les déclinaisons opérationnelles permettant de conserver les attendus principaux de ces actions.

La carte heuristique résultant de cette requalification est ainsi moins exhaustive que la mise en perspective des actions initialement adoptées au sein des documents stratégiques, et comporte 230 actions et opérations-cadres sur les 550 initialement recensées. Cette requalification a ainsi permis de faire ressortir les aspects stratégiques des actions adoptées. Elle constitue la base du travail réalisé concernant la pertinence de la réalisation des actions par la Métropole ou ses conseils de territoire. Le travail requalification a également permis de souligner les similarités des différentes actions adoptées au sein des territoires, et les

[570] CGCT, article L.5218-7-II, *cf. section 1 §2.*
[571] Cerema, *Chantier "Accompagner la transition énergétique métropolitaine" - Synthèse des Plans Climat Energie Territoriaux, op.cit.*

techniciens ayant participé à cette analyse ont reconnu l'opportunité du rapprochement des actions et d'une gestion métropolitaine de ces dernières, alors que la première lecture des actions adoptées soulignait plutôt le particularisme des territoires. Enfin, cette phase a également permis de mettre en lumière la plupart des leviers d'actions apparaissant nécessaires à la bonne réalisation d'une politique climatique métropolitaine[572].

Bien que cette requalification se soit révélée précieuse pour le groupe de recherche, nous regrettons le manque de moyens humains et le manque de temps pour réaliser, durant cette phase de requalification, une analyse des moyens humains et financiers associés aux actions délibérées. Cette analyse aurait nécessité, au-delà de l'approche comparative des attendus financiers et humains intégrés au sein des documents de certains territoires[573], une analyse annuelle des lignes budgétaires délibérées et effectivement utilisées par les collectivités pour la poursuite de ces actions.



***Carte mentale n°3 : Schéma requalifié des actions au sein des intercommunalités du territoire métropolitain*[574]**

3 – Une approche exploratoire de la mise en œuvre des actions climatiques

Bien que le travail de requalification des actions existantes constitue un matériau exploitable dans le cadre de la construction du plan climat métropolitain, le groupe de

[572] *Cf.* §2.

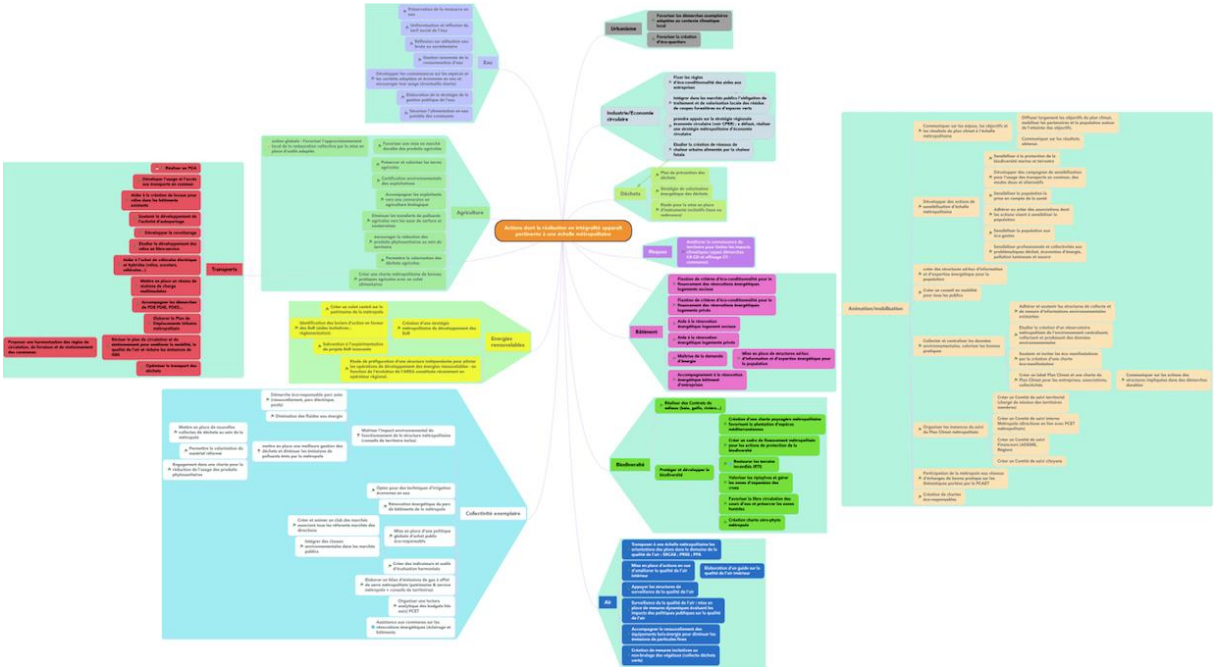
[573] Alors que ces éléments sont intégrés au sein des plans climat adoptés par la CU MPM, la CPA et la CAPM, notons que ces données ne sont pas intégrées au sein des documents publics pour la CAPAE et le SAN Ouest Provence.

[574] Annexe A3 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/694030727?t=Ky1ySAIIih. [Consulté le 18/09/18].

réflexion a souhaité aller plus loin en effectuant une projection de mise en œuvre des actions requalifiées. Ainsi, sous l'angle de la pertinence des impacts environnementaux estimés, le groupe a effectué une analyse prospective quant à la pertinence de l'échelle de mise en œuvre pour l'attribution des actions climat-énergie précédemment identifiées. Cette analyse se fonde, en outre, sur la possibilité pour la Métropole d'effectuer une gestion centrale ou de déléguer tout ou partie de ses compétences à ses conseils de territoire dans le cadre et les limites définies par le législateur[575]. Cette analyse a débouché sur la création de trois cartes heuristiques dédiées à la répartition des actions requalifiées, en fonction de l'échelle la plus pertinente.

Ce travail exploratoire a permis de légitimer en pratique la structuration métropolitaine dans la réalisation des actions sous l'angle climatique. Il est apparu que pour la quasi-totalité des actions requalifiées, la mise en œuvre apparaît pertinente à l'échelle de l'entité métropolitaine sans délégation à ses conseils de territoire ou par délégation aux conseils de territoire avec la fixation d'un cadre général à l'échelle centrale métropolitaine. La part d'actions mises en œuvre par les conseils de territoire sans nécessité de cadre commun métropolitain apparait marginale dans le travail du groupe de réflexion.

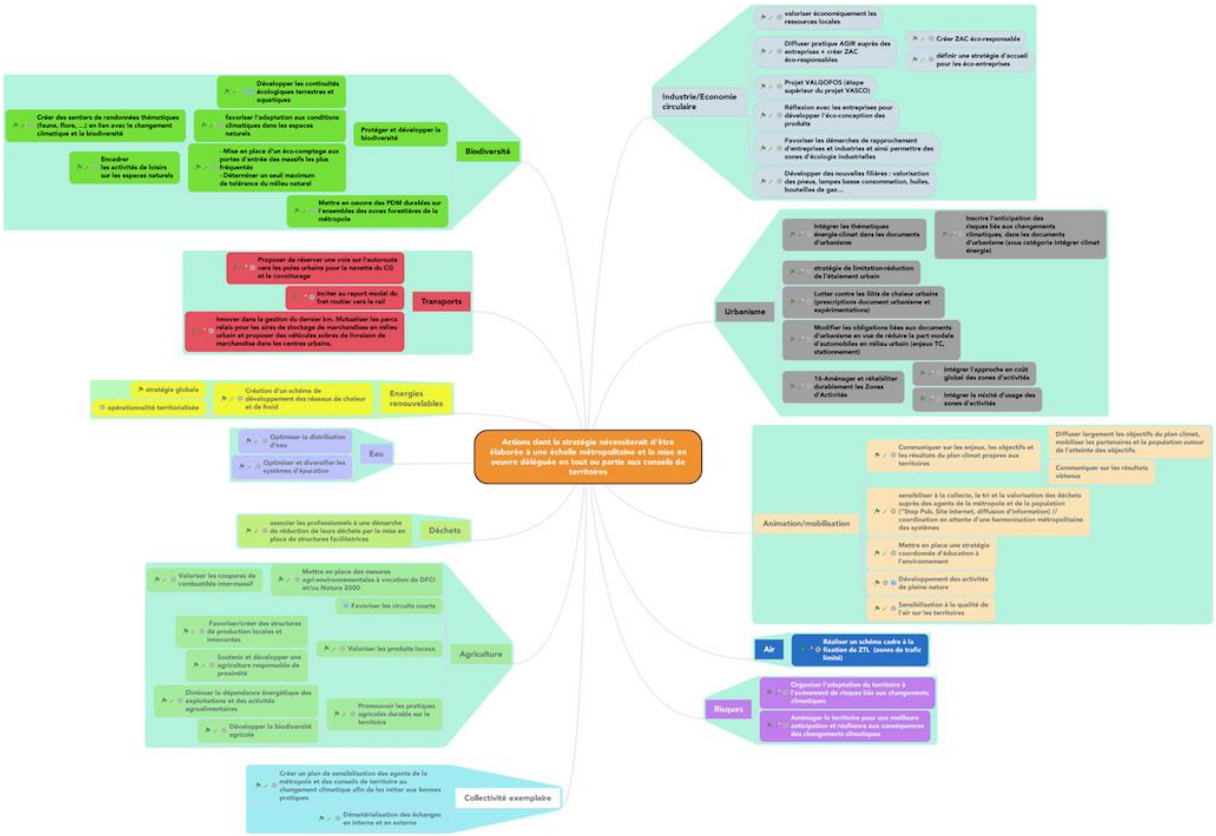
[575] CGCT, article L.5218-7-II, *cf. section 1.*



Carte mentale n°4 : Actions dont la réalisation apparaît pertinente à une échelle centrale métropolitaine exclusivement [576]

Ainsi, la première carte heuristique concerne l'ensemble des actions qu'il apparaîtrait pertinent de mettre en œuvre à l'échelle globale de la Métropole. Cet ensemble se compose d'actions possédant un aspect stratégique prédominant et dont la finalité fait apparaître un intérêt à une gestion directe de la Métropole. Également figurent des actions insusceptibles de délégations aux conseils de territoire, et les actions qui nécessitent une mise en œuvre par la Métropole afin de garantir une égalité de traitement au sein de son territoire, ce qui est notamment le cas dans le domaine des subventions[577].

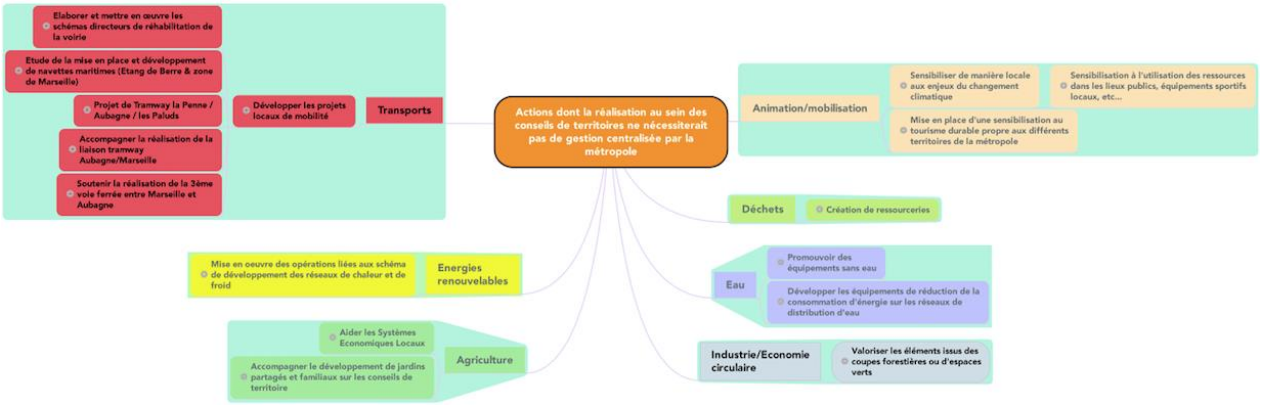
[576] Annexe A4 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/694030557?t=SuiKgvAJ46. [Consulté le 18/09/18].
[577] *Cf. infra.* Section 2.



Carte mentale n°5 : Actions dont la fixation d'un cadre apparaît pertinente à une échelle centrale métropolitaine et la mise en œuvre déléguée en tout ou partie aux conseils de territoire[578]

La deuxième carte heuristique permet de visualiser l'ensemble des actions qu'il apparaîtrait pertinent d'articuler entre la Métropole et les conseils de territoire. Cette requalification des actions par degré d'opérationnalité a pour conséquence que de nombreuses opérations, dont la mise en œuvre serait initialement apparue pertinente à l'échelle des conseils de territoire, font l'objet d'un rattachement à une action-cadre plus large, les plaçant dans une situation de coordination entre la Métropole et les conseils de territoire. Ce résultat ne doit pas être pris pour une atténuation des actions de proximité, mais bien comme la création d'un cadre général, harmonisé et lisible pour l'ensemble de la Métropole, agrémenté d'une flexibilité dans sa mise en œuvre par les conseils de territoire. Ainsi, alors que cette carte heuristique comprend moins d'actions que la première, les opérations permettant leur mise en œuvre par les territoires, non listées ici, offrent de larges possibilités pour faire correspondre le cadre métropolitain et la pérennisation des actions déjà mises en œuvre au sein de ces derniers.

[578] Annexe A5 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/694030069?t=812yB0suyr [Consulté le 18/09/18].



Carte mentale n°6 : Actions dont la mise en œuvre au sein des conseils de territoire ne nécessiterait pas de gestion centralisée par la Métropole[579]

Cette dernière carte heuristique est réduite en comparaison des précédentes. Elle montre l'ensemble des actions existantes qu'il semblait pertinent au groupe de réflexion de conserver à l'échelle des conseils de territoire. Pour autant, cette classification n'apparaît plus pertinente. Elle peut s'analyser rétrospectivement comme la nécessité de mettre en évidence des particularismes territoriaux générant des actions détachées du cadre métropolitain, plutôt qu'une réelle nécessité de gestion par les conseils de territoire. En effet, bien que l'objet de ces actions soit ciblé sur des conseils de territoire précis, nous constatons qu'une partie de ces actions n'était pas reliée au moment de l'étude à une action-cadre, qui aujourd'hui font l'objet de documents de planification au sein de la Métropole, adoptés ou en cours d'élaboration[580].

Ce rapprochement d'une action-cadre est notamment le cas des actions transport inscrites au sein de l'Agenda de la mobilité[581] ou encore des actions liées aux réseaux de chaleur et de froid au sein de la construction de la stratégie énergétique métropolitaine[582]. Par ailleurs, bien que la volonté du groupe de réflexion de préserver les actions de proximité comme la création de ressourceries ou des éléments issus des coupes forestières ou d'espaces verts puisse se comprendre à l'échelle des conseils de territoire sans réflexion métropolitaine, cela n'apparaît pas pour autant pertinent. Certes, l'échelle de proximité nécessite d'être conservée. Mais elle doit être appréhendée à l'échelle des bassins d'activité générant ces ressources naturelles. Cette réflexion nécessite de s'affranchir des limites des conseils de

[579] Annexe A6 - La version informatique à échelle réelle de la carte heuristique peut être consultée à l'adresse suivante : https://mm.tt/694030144?t=JnUnf7rvjR. [Consulté le 18/09/18].
[580] *Cf.* chapitre 2, section 2
[581] Agenda de la mobilité, *op.cit.* "interconnecter les bassins locaux" pp.24 et s. ; "évaluer d'autres modes" p.33.
[582] Volet réseaux de chaleur et de froid de la boîte à outils des projets énergétiques métropolitains (en construction).

territoire. Un travail sur ces questions a été entrepris, notamment à travers la question de la réutilisation de la ressource biomasse au sein de la Métropole[583].

Ainsi, le groupe EPCI-Climat a permis, par son travail de réflexion, de cartographier les actions dont la Métropole devra assurer la continuité et d'en flécher la mise en œuvre. Il a par ailleurs mis en évidence les différents éléments qu'il sera nécessaire de concrétiser afin de permettre une politique climatique métropolitaine en adéquation avec l'action réalisée au sein des intercommunalités.

§2 – Une consolidation des éléments nécessaires à l'efficacité de la politique climatique métropolitaine

La restitution du groupe de réflexion EPCI-Climat a permis de souligner les différents éléments nécessitant d'être consolidés en amont de la création du plan climat métropolitain, et d'entamer un travail en ce sens, travail qui est encore aujourd'hui poursuivi par l'équipe projet du plan climat métropolitain[584]. Cette identification des éléments s'est ainsi effectuée, d'une part, sous l'angle de la nécessité d'un référentiel structurel métropolitain et, d'autre part, sous l'angle des prérequis à la mise en œuvre des actions en matière climatique.

A) Une consolidation nécessaire des éléments structurels de la politique climatique métropolitaine

Le groupe EPCI-Climat a identifié la nécessité d'une harmonisation des bases structurelles utilisées pour le plan climat métropolitain. Ainsi, parmi les éléments intrinsèquement liés à la réalisation de l'outil de planification climatique métropolitain, une réflexion a été menée quant au travail d'harmonisation devant s'opérer, d'une part, sur le bilan des émissions de la collectivité et, d'autre part, sur les indicateurs de suivi et d'évaluation des actions réalisées au sein des territoires.

1 – La création d'un bilan carbone métropolitain, entre impératifs légaux et efficacité de la démarche

Comme nous l'avons vu au sein des principes structurant les plans climat, la création d'un référentiel initial est un prérequis nécessaire à la construction d'une politique climatique

[583] Ces réflexions s'illustrent à travers la construction du programme alimentaire territorial et de la stratégie énergétique métropolitaine, notamment via son volet méthanisation et bois-énergie.
[584] La plupart des membres du groupe de réflexion EPCI-Climat étant par ailleurs membre de l'équipe projet du PCAEM.

métropolitaine[585]. Outre la construction du diagnostic du plan climat pour la Métropole dans le cadre de l'adoption de l'outil à l'horizon de décembre 2018, la mise en place d'un bilan de gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain a nécessité une réelle réflexion quant à ses modalités de constitution, dès la création de la Métropole. Alors que l'obligation de réaliser un bilan de gaz à effet de serre a été renforcée par l'instauration d'une procédure de sanction[586] et de renseignement au sein d'une plateforme informatique dédiée[587], cet impératif règlementaire de réalisation d'un bilan se heurte à celui de l'efficacité de la démarche. Ainsi, le groupe de réflexion EPCI-Climat a identifié les différents éléments devant être pris en compte pour la bonne constitution de ce bilan carbone. Or, la plupart de ces éléments amènent à prendre volontairement le risque d'encourir une sanction[588].

Tout d'abord, la question du périmètre du bilan peut poser question. Alors qu'aujourd'hui la plupart des compétences métropolitaines sont déléguées au sein des conseils de territoire, l'entité tenue de réaliser ce bilan est bien la Métropole en tant que personne morale dotée de la personnalité juridique. Pour autant, même s'il aurait été envisageable de s'appuyer simplement sur la compilation des bilans de gaz à effet de serre réalisés sur les périmètres des conseils de territoire, la Métropole n'aurait pu en retirer un résultat exploitable, et ce pour deux principales raisons.

La première, outre l'absence de bilan carbone sur le territoire du Pays Salonnais, est que les bilans GES réalisés au sein des territoires n'ont pas pris pour base la même année de référence. Nous constatons ainsi que les bilans au sein des territoires s'étalent entre 2009 et 2015[589], rendant impossible toute comparaison du fait d'années de références différentes. Par ailleurs, l'absence de réactualisation des bilans réalisés avant 2013 vient renforcer l'intérêt de la mise en place d'un bilan GES sur la base d'une année de référence commune.

La deuxième raison est que la base sur laquelle les territoires ont réalisé leurs bilans GES n'est pas la même. En effet, la méthodologie de réalisation des bilans peut varier, selon la volonté de prendre en compte des éléments au-delà de l'impératif règlementaire. Ainsi, aux

---

[585] Cf. supra.
[586] Loi TECV article 167, précisé par ordonnance n°2015-1737 du 24 décembre 2015 *relative aux bilans d'émission de gaz à effet de serre et aux audits énergétiques*, JORF n°0299 du 26 décembre 2015 page 24008, article 1-III.
[587] L'adresse http://www.bilans-ges.ademe.fr/. [Consulté le 18/09/18], est l'url officielle de la plateforme informatique pour la transmission des bilans d'émission de gaz à effet de serre, conformément à l'article 1 de l'arrêté du 25 janvier 2016.
[588] Aucun bilan carbone n'a été transmis par la Métropole à ce jour.
[589] *Cf. supra.* Introduction - Tableau synthétique d'identification des démarches climat-air-énergie au sein des territoires intercommunaux préexistants à la Métropole.

côtés de la démarche règlementaire « BEGES[590] », existe la méthodologie « bilan carbone® », initialement développée par l'ADEME en 2004 et dont la coordination et la diffusion s'effectuent aujourd'hui au sein de l'association bilan carbone[591]. Sa réalisation implique d'avoir une connaissance plus avancée des émissions sur le territoire de la collectivité. D'autres méthodes existent encore et sont utilisées en France, comme la norme « ISO 14064-1 » et le « GHG protocol », ainsi que des guides méthodologiques spécifiques permettant la réalisation de BEGES pour certains secteurs d'activités[592]. Ainsi, sur l'ensemble des territoires ayant réalisé un bilan de gaz à effet de serre, nous notons que les méthodologies s'appuient principalement sur la démarche BEGES règlementaire et bilan carbone®[593]. Les différences méthodologiques existantes entre ces deux méthodes rendent d'autant plus complexe la construction d'une vision d'ensemble, et il apparaît nécessaire de sécuriser en amont de sa réalisation, la méthodologie de réalisation du bilan carbone métropolitain. Ce dernier devra ainsi être réalisé suivant une uniformité méthodologique et en optant pour une année de référence commune.

Bien que la construction d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle métropolitaine soit opportune au regard des éléments précédents, il faut s'interroger sur l'intérêt de réaliser celui-ci depuis la création de la Métropole. En effet, il n'est pas possible de réaliser de manière prospective un bilan de gaz à effet de serre, car les chiffres correspondent aux émissions immédiates des équipements possédés par la collectivité et aux compétences exercées par celle-ci. En conséquence, la réalisation d'un bilan carbone de la Métropole sur son périmètre actuel interviendrait uniquement aux fins de satisfaire l'impératif règlementaire, en dépit de toute cohérence dans l'action de la collectivité. Le bilan carbone réalisé entre 2016 et 2017 n'aurait pas permis la prise en compte de l'ensemble des équipements et compétences dont les transferts sont intervenus après le premier janvier 2018[594]. Par ailleurs, les incertitudes quant à l'évolution du périmètre métropolitain vis-à-vis du département a eu pour conséquence d'intégrer la réalisation du bilan carbone au sein du programme d'action actuellement en construction du PCAEM.

---

590 MEEM, Méthode pour la réalisation des BEGES – conformément à l'article L.229-25 du Code de l'environnement, Version 4, octobre 2016, 88p.
591 https://www.associationbilancarbone.fr/ [Consulté le 22/07/2017].
592 ADEME, "méthodes de calcul d'un bilan", *site Bilans GES*, http://www.bilans-ges.ademe.fr/fr/accueil/contenu/index/page/m%C3%A9thodes+de+calcul/siGras/0 [consulté le 22/07/2017].
593 Cf. supra. Introduction - Tableau synthétique d'identification des démarches climat-air-énergie au sein des territoires intercommunaux préexistants à la Métropole.
594 *Cf.* chapitre 1, section 1, §1.

Il est apparu opportun de préférer cette situation de non-conformité, à la réalisation d'un document partiel à court terme dépourvu d'intérêt pratique. L'objectif est ici d'établir un document rendant compte de son impact sur la base d'un périmètre réel, et ainsi d'avoir une base de comparaison plus fiable pour la réactualisation de son document tous les trois ans. De façon plus générale, il est important de savoir que sur l'ensemble des collectivités de plus de 50 000 habitants soumises à l'obligation de réaliser un BEGES, seulement 66 collectivités et intercommunalités ont publié un bilan depuis 2014[595], ce qui représente seulement 12,6% des collectivités obligées[596].

2 – Une nécessité d'harmonisation des indicateurs dépassant le simple cadre métropolitain

Les indicateurs d'évaluation des politiques climatiques au sein des territoires ayant adopté une planification constituent un autre élément essentiel à la construction d'une planification efficace et pérenne[597]. Ils représentent un « *aspect incontournable de la réussite des plans climat* »[598]. Les indicateurs ont fait l'objet d'une réflexion quant à la survenance du fait métropolitain dans la continuité du suivi des actions entreprises par les territoires. En effet, à l'image du travail entrepris par le groupe de réflexion sur la mise en concordance des actions climat-énergie, un travail de recensement des indicateurs associés aux actions des différents plans climat a été effectué sur l'ensemble des territoires, en rapprochant l'analyse empirique de la pertinence des indicateurs utilisés par les techniciens au sein des différents territoires de la Métropole[599] du *benchmark* des indicateurs utilisés pour des actions similaires au sein d'autres territoires et des analyses disponibles au sein des guides de bonne pratique[600].

Cependant, ce travail d'harmonisation ou de construction de nouveaux indicateurs associés à des actions déjà existantes implique, pour conserver une lisibilité des effets de l'action dans le temps, de mettre en place une période transitoire au sein de laquelle les anciens et nouveaux indicateurs coexisteront.

Cette lourdeur méthodologique rendue nécessaire par la disparité des indicateurs existants sur les territoires de la Métropole a permis de soulever une question d'ordre plus

595 Données bilans-ges.ademe.fr au 22/07/2017.
596 Sur la base des 523 collectivités territoriales et groupements de plus de 50 000 habitants, DGCL, *Les collectivités territoriales en chiffres,* Edition 2017, pp. 8 et 25.
597 *Cf. supra*. Titre 1, Chapitre 2, Section2.
598 AMORCE, ADEME, *Quels critères de choix pour les actions et quels indicateurs pour les PCET ?, op.cit.*, p.16.
599 Incluant Air PACA pour les actions possédant un impact qualité de l'air.
600 Réunion EPCI-Climat du 15 janvier 2016.

général, quant à l'opportunité de la construction d'indicateurs généraux partagés, propres aux opérations réalisées au sein de la plupart des territoires en France, et à des indicateurs spécifiques, propres aux territoires et reflétant leurs particularismes. Cette réflexion initiée à l'échelle de la Métropole s'est révélée opportune pour l'ensemble des territoires contraints de réaliser un plan climat, ainsi que pour l'ADEME, la Région et la DREAL dans le cadre de la coordination de ces nouvelles planifications climatiques territoriales. Il a ainsi été proposé au sein du groupe régional réunissant les porteurs de projets de plans climat[601], de créer un groupe de travail dédié à la question des indicateurs des actions climatiques. Ce groupe animé conjointement par la DREAL, l'ADEME et la Région, a réuni différentes collectivités au sein de la Région PACA, dont la Métropole, et a ainsi travaillé entre mars et novembre 2016 sur l'opportunité de construire des indicateurs généraux pour des actions ainsi que sur l'utilisation d'un outil construit par l'ADEME, permettant d'harmoniser la procédure de « *quantification de l'impact GES des actions de réduction des émissions* »[602], visant à évaluer concrètement la diminution de gaz à effet de serre résultant d'une action réalisée par une entreprise ou une collectivité.

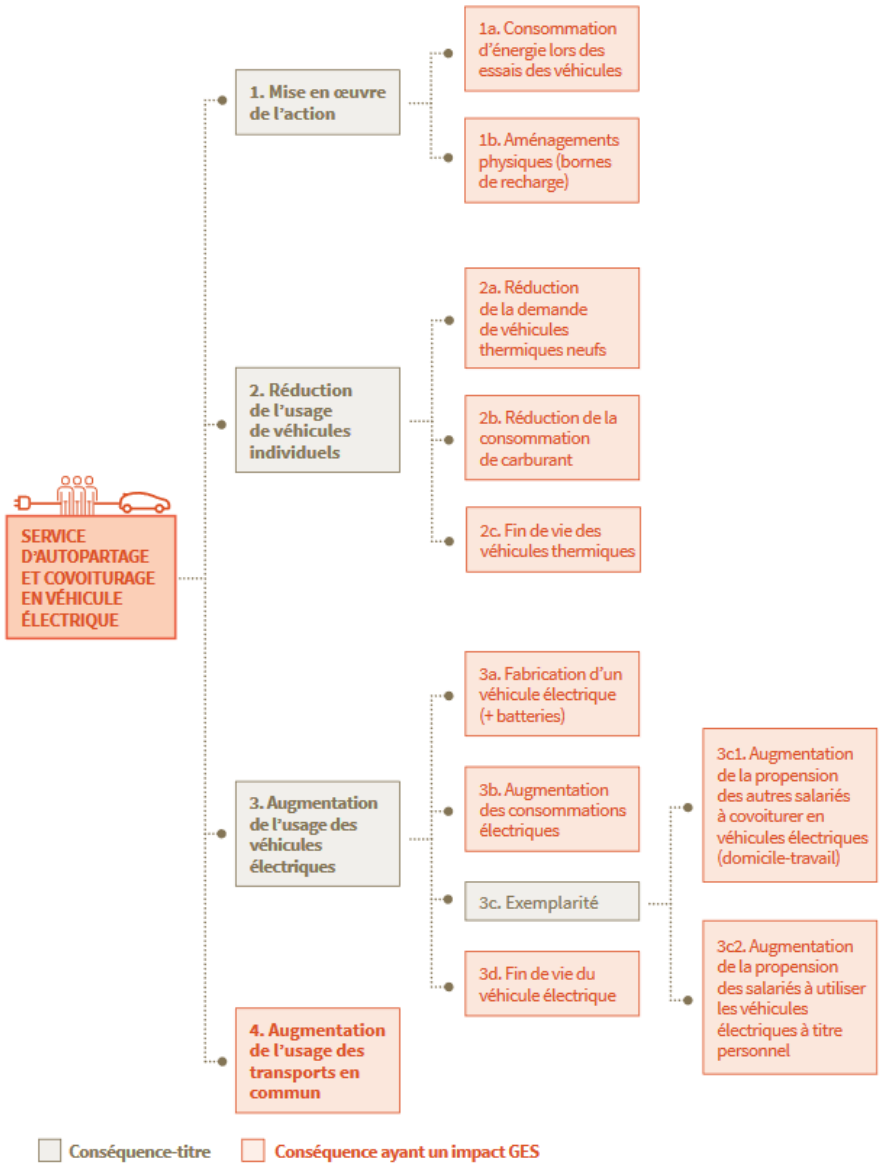
Concernant le retour d'expérience sur le guide méthodologique de l'ADEME, les résultats du groupe de travail indicateurs[603] ont permis de mettre en évidence l'intérêt de cet outil permettant d'obtenir un cadre structurel commun pour l'évaluation d'une action. Bien que la deuxième version du guide méthodologique soit sortie en novembre 2016, postérieurement à l'analyse effectuée par le groupe de travail, l'une des rédactrices du guide méthodologique a participé aux échanges et conclusions réalisées par le groupe de travail indicateurs. À travers l'étude conduite sur la méthodologie, les techniciens ont relevé, malgré son intérêt initial, deux éléments qui nécessiteraient une évolution, pour une utilisation optimale de cet outil par les collectivités en charge de réaliser un PCAET[604].

D'une part, il a été constaté que la lourdeur liée à la réalisation de l'évaluation de l'action rend celle-ci trop chronophage. Cela empêche en l'état d'appliquer une telle méthodologie à l'ensemble des actions de réduction de GES d'une collectivité. Par ailleurs, alors que le cadre méthodologique reste commun, l'appréciation des conséquences types pour

601 Réseau PACA-Climat, « Table ronde : témoignages sur des éléments de suivi communs des PCET et indicateurs », *12ème journée du réseau*, 26 février 2016, les Mées.
602 ADEME, *quantifier l'impact GES d'une action de réduction des émissions – guide méthodologique,* 1re édition, septembre 2014, 99 p.
603 Réseau PACA-Climat, « restitution des travaux du GT indicateurs » *suivre et mettre en œuvre son PCAET,* 13ème journée du réseau, 03 novembre 2016, Toulon.
604 Etant entendu que l'outil n'a pas initialement vocation à servir d'outil dédié à l'évaluation des actions des PCAET.

une action est à la libre appréciation des techniciens réalisant leur évaluation. Ce dernier critère pose réellement question, car l'analyse montre qu'une même action type réalisée au sein de deux intercommunalités différentes produit des résultats très différents, les techniciens n'ayant pas appréhendé de la même façon les conséquences de cette même action. Cet ensemble d'éléments a conduit à une analyse négative de l'outil. Parmi les retours d'expérience, il a été souligné le fait que « *la méthodologie, pourtant complexe, est insuffisamment précise dans ce qui semble son objet même : l'évaluation chiffrée de l'impact GES. En effet, si celle-ci propose un processus très précis de définition fonctionnelle de l'action, elle laisse beaucoup trop de libertés dans la construction même de l'arbre de conséquences et dans la valorisation des émissions. Les conséquences de l'action et leur ordre sont trop sujets à interprétation et peuvent conduire à des analyses fonctionnelles très différentes d'un territoire à l'autre, pour une même action. De plus, aucune limite n'est fixée en termes de conséquences.* »[605].

[605] Propos recueillis de CHIODO (R.), directeur adjoint de l'Agence locale de l'énergie et du climat de la Métropole Marseillaise, novembre 2016.

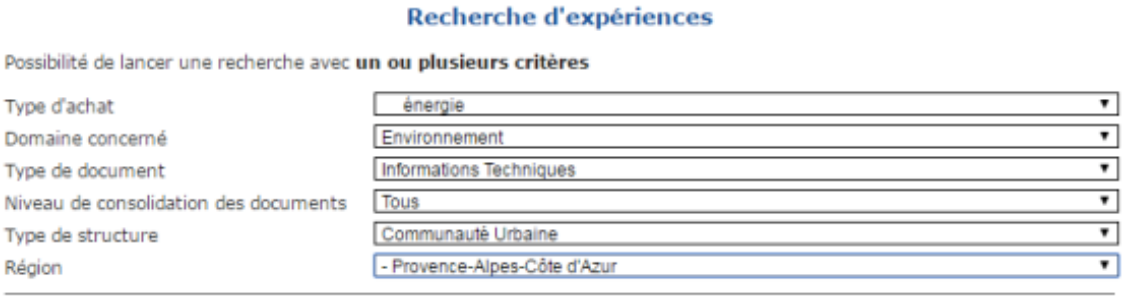


ADEME - Exemple-type d'un arbre des conséquences d'une action[606]

D'autre part, l'analyse de l'outil de l'ADEME a pu permettre de mettre en évidence une problématique plus large en lien avec l'absence de construction d'indicateurs généraux réplicables a minima sur l'ensemble des territoires pour des actions-cadres similaires. Alors qu'aujourd'hui les indicateurs nécessitent d'être analysés en fonction de leur fiabilité, de leur capacité à être recueillis et de leur pertinence selon l'objectif poursuivi[607], nous pouvons constater que la structuration même de l'outil de l'ADEME ne permet pas le regroupement de ces informations. En effet, l'outil, reposant sur une approche descendante, ou « *top-down* »,

[606] ADEME, *quantifier l'impact GES d'une action de réduction des émissions – guide méthodologique,* 2ème Edition, 2016, p.98.
[607] *Cf.* Titre premier, chapitre 2, section 2.

consiste dans le téléchargement d'un logiciel de type « *classeur Excel* »[608], permettant d'analyser en circuit fermé une action au sein d'une entreprise ou collectivité, sans qu'aucune information ne soit partagée entre l'ADEME et les structures ayant téléchargé ledit logiciel. Pourtant, il aurait également été possible de structurer la méthodologie de quantification des émissions de gaz à effet de serre de manière ascendante, ou « bottom-up ». Ainsi, à la manière de l'outil ener'GES Bretagne ou de la plateforme collaborative « achatsresponsables-bdd », l'utilisation de la méthodologie construite par l'ADEME peut reposer sur une plateforme en ligne, permettant de comparer la structuration de l'action et des attendus de celle-ci avec des actions similaires réalisées au sein d'autres collectivités et entreprises. Cette comparaison permettrait ainsi de dessiner avec un degré croissant de précision, les principales caractéristiques récurrentes liées aux émissions de GES des actions. Cette approche d'une consolidation par le bas de caractéristiques générales pourrait ainsi être développée de façon analogue à la plateforme achatsresponsables-bdd, au sein de laquelle les techniciens proposent depuis 2008 des modèles de cahiers des charges par type et domaine d'achat, permettant de construire de nouvelles clauses sociales et environnementales[609]. Ces propositions font par la suite une évaluation de leur degré de consolidation.



[608] ADEME, *Modèle Fiche Action V2.1 (document Excel)* – téléchargeable à l'adresse suivante : https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwinjqaz4tPdAhUGVhoKHTkgAUMQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.bilans-ges.ademe.fr%2Fdocutheque%2FQuanti%2520GES%2FModele%2520Fiche%2520Action%2520V2.1.xlsx&usg=AOvVaw0O7fEcWMLKcA9kJPQj8R_L

[609] Cet ensemble de clauses font par ailleurs l'objet d'une reprise au sein de l'agence régionale pour l'environnement (ARPE) exerçant un rôle de structure animatrice en région de la plateforme internet, au travers de son réseau commande publique et développement durable - http://www.territoires-durables-paca.org/environnement/ressources-thematiques/achats-durables_465.html. [Consulté le 18/09/18].



***Achats responsables-bdd - Captures d'écran de la plateforme*[610]**

Concernant la mise en commun d'indicateurs de suivi et d'évaluation au sein du groupe de travail, les techniciens ont commencé à identifier des indicateurs d'ordre généraux pouvant être utilisés par les différentes collectivités effectuant des actions similaires.

N°	Thème	Indicateurs proposés
1	Énergie : Réseau de chaleur	Nombre d'habitants, équivalent logement raccordés
2	Qualité de l'air	Population exposée (cartographie)
3	Urbanisme	Taux d'imperméabilisation des sols
4	Déchets	Quantité moyenne de déchets par habitant et par typologie de déchet
5	Transports	Taux de remplissage des transports en commun Longueurs de lignes/ offre de transports Nombre d'abonnés

***GT indicateurs - tableau des propositions d'indicateurs de portée générale associées à certaines thématiques*[611]**

Les techniciens n'ont pu étudier que de façon très parcellaire et superficielle la mise en place de ces indicateurs. Pour autant, ces échanges ont permis de montrer l'intérêt pour la Région et

[610] La plateforme est actuellement inaccessible en ligne (au 10/09/2018).
[611] Réseau PACA-Climat, « restitution des travaux du GT indicateurs » *op.cit.*

l'ADEME envers la construction d'indicateurs permettant une évaluation harmonisée *a minima* des actions au sein des territoires[612]. En conséquence, alors que la Métropole a intégré dans la construction de son plan climat les résultats de ce groupe de travail et la nécessité d'utiliser des indicateurs de portée générale en les distinguant de ceux propres aux spécificités de son territoire, la DREAL et l'ADEME ont fait remonter la nécessité d'une coordination nationale pour l'identification par action de ces indicateurs généraux[613], et d'un partenariat avec des écoles d'ingénieur en vue d'en étendre la liste et de fixer les hypothèses de calcul associées[614].

Outre la consolidation de certains éléments structurels, le groupe de recherche a également identifié la nécessité d'apporter une consolidation au niveau fonctionnel pour une permettre la réalisation d'une politique climatique efficace.

B) Une consolidation nécessaire des composantes de la politique climatique métropolitaine

La continuité des politiques climatiques sur les territoires de la Métropole se heurte aux nouveaux périmètres des compétences exercées au niveau métropolitain, ainsi qu'à celui des actions mises en œuvre dans ce nouveau cadre. Permettre cette continuité nécessitera d'une part d'identifier les ressources en interne de la collectivité, et d'autre part, de considérer l'impact d'actions réalisées jusqu'alors par des entités distinctes, au sein d'un nouveau cadre plus global empêchant leur fragmentation, au travers notamment de l'impératif d'égalité de traitement des administrés.

1 – L'identification des relais internes de la politique climatique métropolitaine

Le dernier élément qu'il apparaît nécessaire de consolider afin de permettre une continuité des politiques climatiques à l'échelle de la Métropole est lié à l'identification, pour cette nouvelle structure, des acteurs jouant un rôle dans la bonne mise en œuvre des actions permettant leur réalisation. Cette identification doit être effectuée à la fois en interne, du fait

612 Un nouveau travail sur les indicateurs a par ailleurs été entamé par l'ADEME PACA en collaboration avec certaines collectivités porteuses de PCAET (incluant la Métropole), dans l'objectif d'instaurer un partenariat avec plusieurs écoles d'ingénieur. L'objectif étant notamment de distinguer au sein de l'arbre des conséquences des actions analysées, les éléments intrinsèques des actions de ceux dont l'impact sera différencié selon les spécificités territoriales.
613 ADEME, DREAL Région, *GT indicateurs – Relevé de décision*, DREAL, 4 octobre 2016.
614 Réseau PACA-Climat, « restitution des travaux du GT indicateurs » *suivre et mettre en œuvre son PCAET,* 13ème journée du réseau, 03 novembre 2016, Toulon.

des compétences exercées au sein de cette organisation nouvelle et en externe, pour les structures actives dans la réalisation des actions au sein des plans climat.

Premièrement, le recensement des acteurs internes à la Métropole est intrinsèquement lié aux compétences exercées par cette dernière[615]. Cet inventaire des acteurs dont le périmètre est lié à la réalisation du plan climat s'effectue notamment à travers la construction de l'ensemble des documents de stratégie sectorielle élaborée au sein de la Métropole et en lien avec le PCAEM. Une première analyse réalisé par la Métropole et présentée au sein du comité de pilotage du plan climat du 15 mai 2017 a établi une première liste des documents stratégiques nécessitant un travail en collaboration avec la construction du plan climat[616].

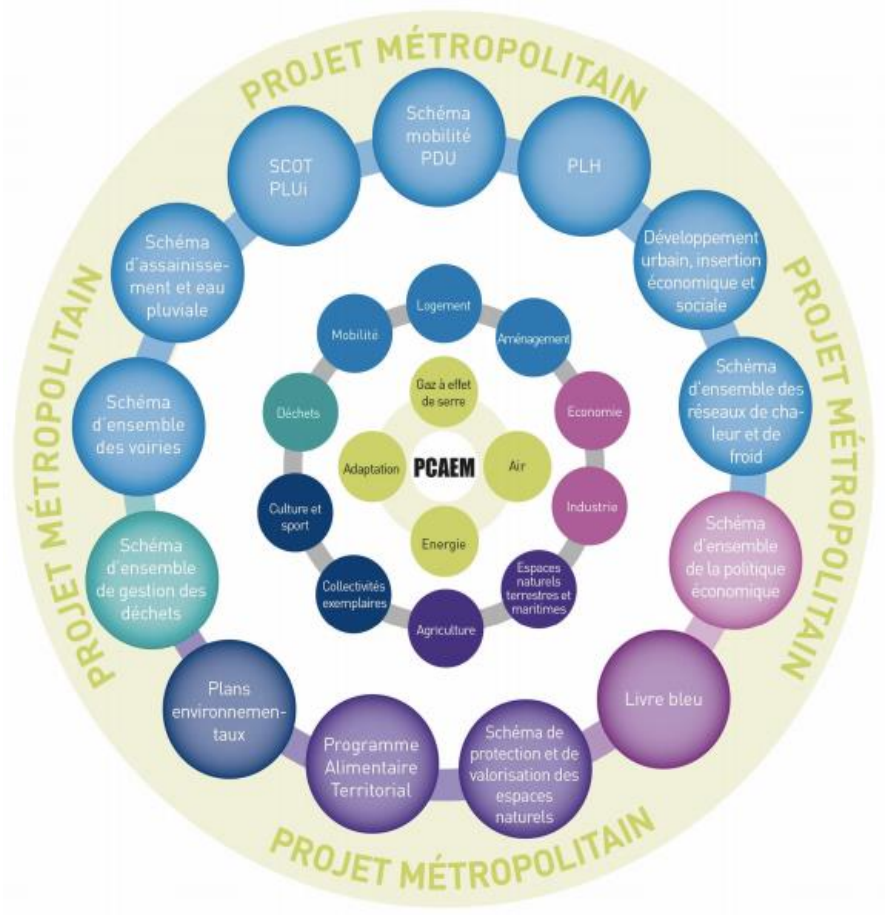


Schéma de synthèse d'inscription du PCAEM au sein des documents de stratégie de la Métropole[617]

Deuxièmement, la réalisation du plan climat repose sur un réseau d'acteurs externes, dont le rôle est intrinsèquement lié à l'effectivité du plan climat[618]. Pour autant, le passage à la

[615] *Cf.* section 1.
[616] Cette liste nécessitera d'être affinée, ce qui est l'objet de notre analyse sur l'articulation du PCAEM aux autres documents stratégiques élaborés par la Métropole ; *Cf. infra.* Chapitre 2, section 2.
[617] Métropole AMP, *Comité de pilotage PCAEM,* 15 mai 2017.

Métropole implique une nouvelle articulation avec ses réseaux d'acteurs. Ce rapprochement a fait l'objet d'un travail au sein de plusieurs territoires, afin d'identifier ces acteurs en fonction des thématiques. Il a donné lieu à la réalisation de cartes heuristiques de ces acteurs par territoire[619].

L'objectif de ce travail de recensement est d'identifier les acteurs privés (associations, entreprises, industries) jouant un rôle dans un plan climat et dont l'évolution de l'assise territoriale pourrait impacter l'action de ce dernier. Ce travail, nécessaire en amont de l'élaboration du PCAEM, permet de ne pas perdre les actions mises en œuvre par ces acteurs du fait d'un changement de structure, tout en permettant une vision du rôle de ces acteurs en fonction de leur territoire d'action. En effet, il est nécessaire, d'une part, de prendre en compte la possible évolution de structures dont le rôle, auparavant limité à un conseil de territoire, pourrait être amené à évoluer. C'est notamment le cas des agences locales de l'énergie[620]. D'autre part, cette identification peut également permettre de rendre visibles des acteurs dont l'emprise géographique spécifique nécessite d'être préservé[621], et ainsi de pérenniser leur action au sein des conseils de territoire.

Enfin, un travail concernant la continuité de certaines actions au sein du nouveau périmètre métropolitain est également apparu nécessaire.

2 – Entre préservation d'actions à finalité climatique et égalité de traitement des administrés

Si son objectif premier a été de permettre la continuité des politiques climatiques mises en œuvre sur l'aire métropolitaine, le groupe de recherche a mis en évidence un risque juridique dans la continuité de certaines actions créatrices de droits pour les administrés au sein des territoires de la Métropole. En effet, pour prendre l'exemple de l'octroi de subventions à l'acquisition d'un vélo à assistance électrique (VAE), certains territoires ont

---

618 *Cf.* Partie 2, Titre second, chapitre 2.

619 Carte mentale du territoire Pays de Martigues : https://mm.tt/511847474?t=92eNHw7CuI. [Consulté le 18/09/18] ; Istres Ouest Provence : https://mm.tt/660608766?t=HceRGrw2g4. [Consulté le 18/09/18] ; Marseille Provence : https://mm.tt/660610671?t=RXAzCU859e. [Consulté le 18/09/18] - ces documents ont notamment contribué à l'identification du rôle des typologies d'acteurs ; *cf. infra.* Partie 2, Titre 2, chapitre 2.

620 Pour le CT de Marseille Provence, l'Agence Locale de l'Energie et du Climat de la Métropole Marseillaise ; pour le CT du Pays d'Aix, l'Espace Info Energie du Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement - *cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

621 C'est notamment le cas d'associations situées sur le périmètre de zones d'activités ; *cf. infra.* Partie 2, Titre 2, chapitre 2.

cessé à la date de la création de la Métropole certaines de leurs actions[622], alors que d'autres les ont poursuivies à travers les conseils de territoire, comme cela a été le cas sur le Pays d'Aix[623].

Pourtant, cette pérennisation des actions à l'échelle métropolitaine ne peut avoir lieu sans une requalification de leur champ d'application, au risque d'entraîner la responsabilité de la collectivité. En effet, la poursuite en l'état de ces actions est susceptible de contrevenir à l'obligation de traitement identique des administrés en situation identique, selon le principe d'égalité devant la loi qui trouve son origine au sein de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen[624]. En effet, ce principe implique que les administrés en situation comparable bénéficient des mêmes droits[625]. Dans le cas qui nous intéresse, la Métropole a méconnu temporairement le principe d'égalité des administrés en reconduisant son dispositif de subvention sur le seul territoire du Pays d'Aix, sans apporter de justification objective à ce critère géographique, créant une aide limitée à l'un de ses six conseils de territoire.

Bien que ce principe puisse faire l'objet d'exceptions[626], il n'apparaît pas possible pour la Métropole de justifier en l'espèce une différence de traitement. Premièrement, la Métropole ne saurait se prévaloir de sa création par le législateur pour légitimer une différence de traitement des administrés[627]. Deuxièmement, il n'existe en l'espèce aucun motif lié à l'intérêt général permettant de justifier d'atténuer le principe d'égalité. Troisièmement, l'appréciation d'un traitement différencié des administrés doit être appréhendée au regard de critères objectifs et rationnels[628], ce qui en l'espèce ne peut justifier la distinction entre différents conseils de territoire. En effet, le fait, pour un habitant de la Métropole, d'appartenir à un conseil de territoire, n'apparaît pas être de nature à générer des droits ou un traitement administratif différent. D'abord, le seul critère de la résidence n'est pas de nature à permettre

---

622 CU MPM, délibération n°DDIP 001-923/13/CC du 13 décembre 2013 portant approbation d'une convention cadre d'attribution d'une subvention aux particuliers pour l'achat de vélos à assistance électrique, dont la 3ème prorogation par délibération n°DTM 008-1324/15/CC du 25 septembre 2015, fixe une date de clôture du dispositif au 31/12/2015.

623 Métropole AMP, délibération n° TRA 010-606/16/CM portant reconduction de l'aide en faveur de l'achat de VAE pour 200 VAE supplémentaires.

624 Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, articles 1 et 6 ; SAUVE (J-M.) « Principe d'égalité et droit de la non-discrimination » *Intervention lors du Colloque organisé par le Défenseur des droits,* 5 octobre 2015, http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Principe-d-egalite-et-droit-de-la-non-discrimination. [Consulté le 18/09/18].

625 CE, sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, rec.

626 CE, sect., 10 mai 1974, *Sieur Denoyez et Sieur Chorques*, rec.

627 L'harmonisation des procédures en interne de l'administration n'étant pas de nature à créer de distinction objective entre administrés.

628 *Ibid ;* v.eg. CE, sect., 28 avril 1993, *Commune de Coux*, rec.

la création d'un traitement différencié[629]. Ensuite, l'absence de personnalité juridique des conseils de territoire au sein d'une entité administrative unique rend d'autant moins viable cette différence de traitement, qui ne se justifie pas ici par une notion de lien particulier[630].

En l'espèce il est apparu nécessaire de réduire le champ d'action de la Métropole en matière climatique vis-à-vis d'actions qui étaient pourtant déjà appliquées avant la création de la Métropole. Un renouvellement de ces actions nécessitera ainsi un travail préalable au sein de l'équipe projet du PCAEM. En effet, cela impose d'analyser l'opportunité de ces dispositifs générateurs de droits pour les administrés sur l'ensemble du territoire métropolitain, en en mesurant les impacts financiers et techniques.

Ainsi, l'efficacité du plan climat de la Métropole doit au préalable catalyser l'ensemble de la politique climatique métropolitaine existante au sein d'un unique document stratégique. Pour ce faire, l'articulation de celui-ci avec l'ensemble des autres documents de planification, qu'ils soient règlementaires ou volontaires, apparaît dès lors essentielle afin de garantir l'efficacité de la démarche. Au-delà de l'articulation expressément prévue par le législateur, il est nécessaire d'obtenir une cohérence entre le plan climat et la myriade de documents stratégiques existants, au-delà de ceux traditionnellement identifiés, afin de garantir l'efficacité du plan climat à correspondre aux objectifs des politiques climatiques existantes sur son territoire.

[629] CE, sect, 5 octobre 1984, *commune de Dreux,* rec.
[630] Ibid.

Conclusion de Chapitre

L'efficacité du plan climat dans sa capacité à s'articuler aux actions de la Métropole Aix-Marseille-Provence, nécessite une approche spécifique liée à la création récente de cette institution sous deux angles.

D'une part, la prise en compte des objectifs du plan climat au sein de la Métropole doit être réalisée à partir d'un terreau existant, composé des actions conduites sur le territoire de la Métropole par les différentes intercommunalités préexistantes. Un travail interne réalisé en amont de la création de la Métropole a ainsi permis de préfigurer les modalités nécessaires à la continuité des politiques climatiques des territoires au sein du contexte métropolitain. D'autre part, la construction du plan climat est confronté au développement de la Métropole en tant que jeune structure intercommunale. Il en résulte une évolutivité, voire une instabilité de ses périmètres organisationnels, champs de compétence, et de son territoire lui-même.

C'est en conclusion de ce double constat que nous pouvons d'ores et déjà souligner que dans le contexte métropolitain, le plan climat n'est pas un outil dont l'intégration est simple. En effet, au-delà des éléments propres à la construction de celui-ci, un travail en amont d'articulation de celui-ci au sein de la structure en charge de porter ce dernier est nécessaire afin de permettre une correspondance entre les objectifs du plan climat et le périmètre des compétences exercées par la Métropole.

Chapitre 2 : Une intégration nécessaire des composantes des stratégies territoriales au sein du plan climat métropolitain

Bien qu'aujourd'hui seul l'échelon intercommunal ait l'obligation de réaliser un plan climat[631], la question de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique impacte de manière transversale l'ensemble des politiques publiques des différentes échelles de territoire. Ce constat se traduit en pratique par l'existence de nombreux documents stratégiques, plans, programmes et schémas, symptomatiques d'une stratification des compétences détenues au sein des collectivités territoriales. La majorité de ces documents possède un lien avec les plans climat. Ainsi, outre les documents de stratégie portés directement par l'État, déclinés au sein des politiques climatiques territoriales[632], la bonne efficacité du plan climat métropolitain reposera également sur la capacité de celui-ci à avoir une vision de l'ensemble des démarches stratégiques portées de façon conjoints sur les territoires en lien avec son assise territoriale, ne se limitant pas uniquement aux démarches s'imposant règlementairement à elle[633]. La Région occupe une place prépondérante dans ces documents stratégiques, du fait de son statut de chef de file climat-air-énergie et de son rôle d'organisateur de l'action des territoires à travers la démarche « *planifier, organiser, soutenir*[634] ». C'est pourquoi nous analyserons dans un premier temps, l'articulation entre le plan climat et les documents stratégiques régionaux, pour ensuite nous intéresser aux documents de stratégie adoptés par les autres échelles territoriales[635].

Section 1 : La nécessaire articulation du plan climat aux documents stratégiques régionaux

À l'heure de la création du SRADDET, le Conseil général de l'environnement et du développement durable exprimait que *« La France des schémas ne doit pas être celle des inerties et des procédures. Le schéma intégrateur doit être l'outil au service de la*

631 *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
632 *Ibid.*
633 *Cf. supra.* p.80 - *Schéma des documents pour lesquels le PCAET doit être mis en adéquation via prise en compte ou compatibilité.*
634 *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
635 La question des effets juridiques entre le plan climat et les documents de planification détenant un lien règlementaire avec celui-ci sera par ailleurs abordée sous l'angle de l'effectivité de l'outil, au sein de notre seconde partie.

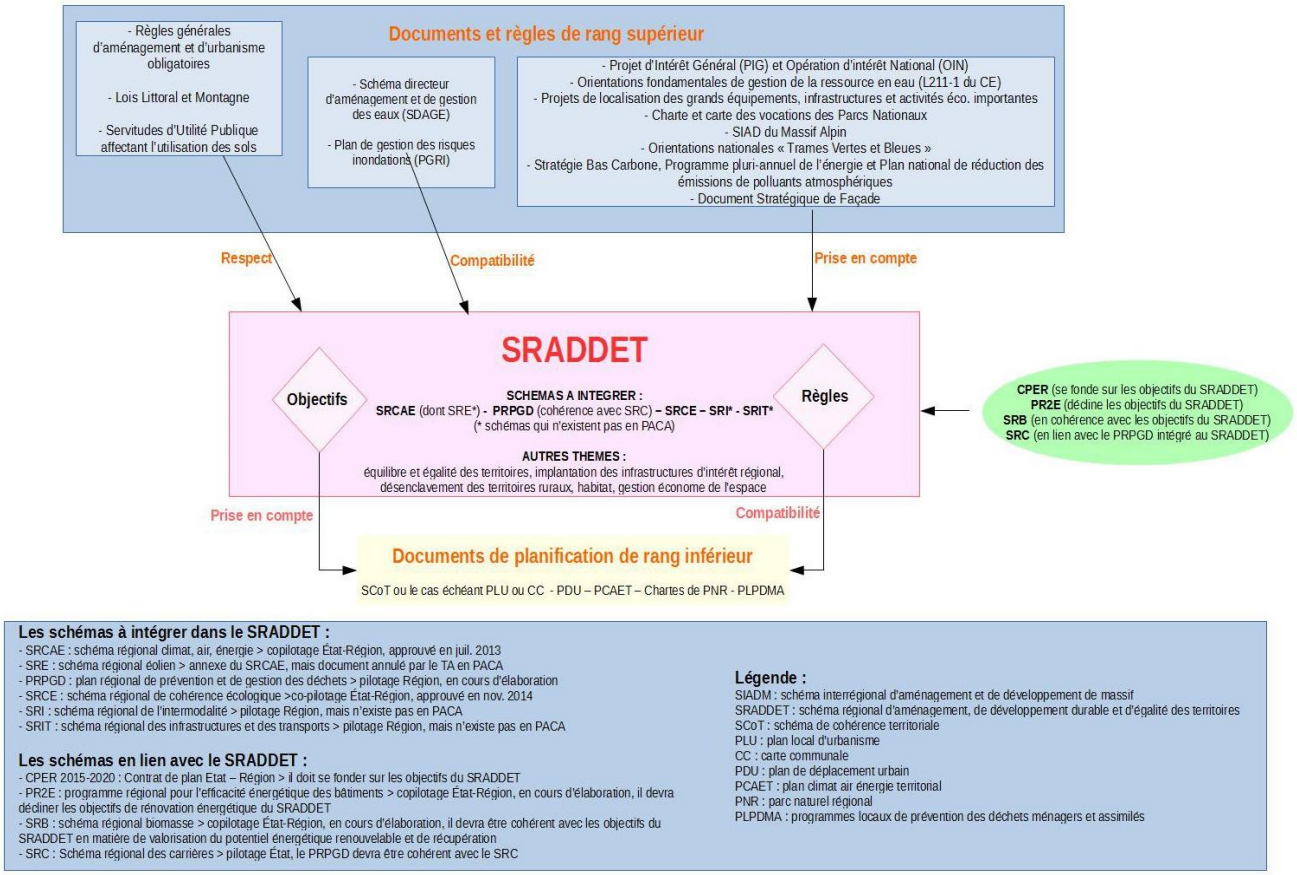
clarification, de la simplification et de la compréhension des politiques publiques. »[636]. En effet, si le rôle de la Région dans les questions climat-air-énergie est aujourd'hui central, nous ne pouvons que déplorer l'actuel éclatement et, de ce fait, l'absence de lisibilité de son action. Cela s'explique du fait d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires encore en construction, dont les différents éléments constituant le volet climat-air-énergie peinent encore aujourd'hui à acquérir un degré de lisibilité suffisant. Par ailleurs, la politique climatique régionale s'inscrit également au sein d'autres stratégies sectorielles intégrant des leviers pouvant s'intégrer à la réalisation du plan climat métropolitain, mais dont les différents calendriers d'élaboration et de mise en œuvre rend difficile la prise en compte de ces derniers.

§ 1 – Des synergies complexes entre volet climat-air-énergie du SRADDET et plan climat métropolitain

Résultante du « choc de simplification » notamment au travers de la dimension de modernisation du droit de l'environnement commandé par l'État[637], le SRADDET a été créé par la loi NOTRe[638]. Il doit être adopté par les Régions avant le 27 juillet 2019[639]. Ce document actuellement en cours d'élaboration en PACA[640] a vocation à réunir de nombreux documents de planification auparavant autonomes, pour permettre la construction d'une vision d'ensemble claire de l'aménagement du territoire, bien que cela reste complexe à réaliser[641]. Alors que la Région élabore en parallèle sa CTEC climat-air-énergie[642], le SRCAE, base du volet climat-air-énergie du SRADDET, constitue a priori le principal point de connexion avec le plan climat de la Métropole. Pour autant, le processus de construction du PCAEM nécessite à la fois de prendre connaissance des éléments constitutifs du SRCAE en vigueur, mais également des nouveaux schémas liés à son actuelle révision.

---

[636] CGEDD - ALEXANDRE (S.), SCHMIT (P.), THIBAULT (J-P.), « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », *Rapport n° 008800-01*, décembre 2014, 61p, p.8.
[637] Premier Ministre, *Moderniser l'action publique – programme de simplification,* 2013, p.19, 32p.
[638] Loi NOTRe, article 13.
[639] Loi NOTRe, article 10, codifié CGCT, article L.4251-7.
[640] Conseil régional PACA, délibération n° 16-1053 du 16 décembre 2016 *prenant acte des éléments de diagnostic et du débat préalable sur les objectifs du SRADDET*.
[641] PRIET (F.), « le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET), *GRIDAUH*, 2015, 13p. - http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/MAJ2016/Articles_et_publications/Francois_PRIET_Le_schema_regional_d_amenagement_de_developpement_durable_et_d_egalite_des_territoires_SRADDET_.pdf. [Consulté le 18/09/18].
[642] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 2.



Région PACA - Schéma de cohérence entre SRADDET et documents stratégiques[643]

A) La recherche d'une articulation entre politique climatique métropolitaine et schéma régional climat-air-énergie

Depuis la loi Grenelle[644], le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) constitue le document-cadre de la Région PACA pour l'exercice de sa compétence[645]. Les différentes parties de celui-ci[646] ont un impact direct sur la construction des plans climat, puisque ces derniers doivent être compatibles[647] avec le SRCAE. La place de la Métropole est particulièrement importante au sein de la vision énergétique du territoire régionale. Elle représente annuellement 51% de la consommation énergétique annuelle de la Région et 21% de la production d'EnR[648]. Pourtant, l'articulation des documents stratégiques entre Région et

643 DREAL PACA, *Premiers éléments de « porter à connaissance » pour l'élaboration du SRADDET PACA*, novembre 2016, 18p. http://www.regionpaca.fr/fileadmin/documents/En_savoir_plus/Guide_aides/Connaissance_du_territoire/02_-_PAC-SRADDET-nov_2016.pdf. [Consulté le 18/09/18].
644 Loi ENE, article 68.
645 Code de l'environnement. Article L.222-1.
646 Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011, *relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie*, JORF n°0140 du 18 juin 2011 page 10432.
647 *Cf. supra,* Partie 1, Chapitre 2, Section 2.
648 ORECA, base Energ'Air 2010.

Métropole ne fait pas l'objet d'une collaboration renforcée entre services et n'a pas été toujours simple à identifier en pratique.

1 – Le schéma régional climat-air-énergie, document cadre de l'action régionale en matière climatique

Le SRCAE constitue le premier document structurant de façon explicite la politique climatique à l'échelle régionale[649]. Outre sa substitution au plan régional pour la qualité de l'air[650], il intègre de façon transversale les enjeux climat-énergie. En PACA, l'adoption du SRCAE a eu lieu à l'issue de deux années d'élaboration, rendues nécessaires du fait de sa transversalité thématique et de l'impératif de construction entre les acteurs [651]. Le SRCAE a été approuvé par le Conseil régional lors de la séance du 28 juin 2013 et arrêté par le préfet de région le 17 juillet 2013. Le document, non prescriptif[652], se décline en trois parties : « *introduction et état des lieux*[653] », « *tendances, potentiels et enjeux*[654] » et « *scénarios, objectifs et orientations*[655] ». Il s'attache à huit thématiques qui sont « *transport et urbanisme* », « *bâtiments* », « *industrie* », « *agriculture et usage des sols* », « *énergies renouvelables* », « *adaptation au changement climatique* », « *déchets* » et « *modes de vie, de consommation et de production responsable* ». Ce sont ces thématiques qui servent de base à la construction des orientations stratégiques du SRCAE. La vision prospective des objectifs a été par ailleurs mise en évidence à travers trois scénarios dits « tendanciel », « engageant » et « de transition », dont les ambitions sont croissantes, allant du simple respect des mesures prises avant le 01/01/2010 pour le scénario tendanciel[656], à la mise en place de mesures aux échéances 2020 et 2030 pour le scénario engageant[657], qui servira de base à la réalisation à

649 *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
650 Le plan régional pour la qualité de l'air issu de la loi LAURE a été approuvé en Région PACA le 10 mai 2000, contenant 38 orientations et n'intégrant pas d'obligation de révision.
651 Ensemble des documents préparatoires consultables sur le site de l'observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air : http://oreca.maregionsud.fr/schemas-regionaux/srcae-provence-alpes-cote-dazur.html#.W6yK5fY69hE [consulté le 20/09/2018].
652 Celui-ci fixe des orientations, par opposition aux prescriptions – CERTU, "SRCAE*", Décryptage Grenelle – énergie et climat,* Fiche n°1, septembre 2010, 3p.
653 Région PACA, DREAL PACA – SRCAE partie 1, 2013, pp. 1-74 (en ligne - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-schema-regional-climat-air-energie-a5380.html [Consulté le 18/09/2018]).
654 Région PACA DREAL PACA - SRCAE partie 2, 2013, pp. 75-208 (en ligne - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-schema-regional-climat-air-energie-a5380.html [Consulté le 18/09/2018]).
655 Région PACA DREAL PACA - SRCAE partie 3, 2013, pp. 209-383 (en ligne - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-schema-regional-climat-air-energie-a5380.html [Consulté le 18/09/2018]).
656 SRCAE, *op.cit.,* p. 213 ; pp.217 et s.
657 SRCAE, *op.cit.,* pp. 213 et s. ; 219-221.

l'échelle régionale du facteur 4 (division par quatre des émissions de GES d'ici 2050 par rapport à 1990), à travers le scénario engageant de transition, qui intègre à la fois la déclinaison des mesures nationales et des orientations portées au niveau régional[658].

Ainsi, l'aspect « opérationnel » du SRCAE, selon les propos du préfet[659], se décline à travers 46 orientations stratégiques, dont 9 possèdent un caractère transversal. L'ensemble doit permettre la réalisation d'ici à 2030 des objectifs fixés au sein du schéma. Notons à titre d'exemple que la création du réseau PACA-Climat, ainsi que la territorialisation du SRCAE[660] s'inscrivent dans le cadre de la première orientation stratégique du schéma[661]. L'ensemble des orientations stratégiques révèle une connaissance assez fine des acteurs nécessitant d'être mobilisés au sein des différentes thématiques. L'identification de ce réseau constitue le palliatif à l'incapacité de la Région à réaliser directement la majorité de ses orientations stratégiques sectorielles et spécifiques. En effet, les compétences permettant d'atteindre les objectifs climatiques sont partagées avec d'autres collectivités[662]. C'est pourquoi le rôle intégrateur du SRCAE est au cœur de la démarche, associant les acteurs en vue de coordonner et d'inciter la réalisation des actions. Bien que le schéma englobe l'ensemble des thématiques du volet climat-air-énergie prévu au sein du SRADDET[663], la concordance entre SRCAE et documents à l'échelle du territoire métropolitain pose question.

2 – La recherche d'une articulation entre SRCAE et plans climat.

Alors que les démarches plans climat doivent être élaborées en conformité avec le SRCAE[664], notons que l'articulation entre SRCAE et plans climat sur l'aire métropolitaine souffre d'un double décalage temporel, quant aux plans climat existants avant l'adoption du SRCAE, mais également quant à la construction de l'actuel PCAEM[665].

D'une part, le SRCAE PACA a été adopté postérieurement à trois plans climat sur le territoire de la Métropole. Cet anachronisme dans l'adoption des différents documents résulte d'un

[658] SRCAE, *op.cit.,* pp. 214 ; 222.
[659] SRCAE, *op.cit.,* p.5
[660] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[661] SRCAE, *op.cit.,* pp. 269 et s.
[662] Voire dans certains cas d'une absence de compétence propre, comme ce peut être le cas dans l'industrie, où seule la question du soutien et du développement peut constituer un levier au titre du développement économique.
[663] CGCT, article R.4251-5.
[664] Sur la distinction entre conformité et compatibilité, *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.
[665] Cette question du décalage temporel a notamment été souligné au sein du CESE, en recommandant un processus itératif de mise en cohérence des SRADDET et PCAET ; CESE - DUVAL (G.) & CHARRU (M.), « Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la LTECV », *les avis du CESE*, 2018, p.92, 139 p.

retard pris par la Région dans l'adoption de son outil, prévue au plus tard au 13 juillet 2011[666]. Ainsi, bien que les territoires aient été consultés sur le SRCAE à travers les 10 ateliers thématiques qui ont été réalisés entre septembre et novembre 2011[667], la procédure de concertation et d'animation a été reprise en janvier 2013[668], et le document n'a été finalisé qu'en juin 2013. Alors que les territoires ont pu avoir une vision de certains des axes du SRCAE, la communauté urbaine MPM et les communautés d'agglomération CPA et PAE ont adopté leurs propres plans climat conformément à l'obligation juridique d'adoption au 31 décembre 2012[669] , sans avoir de vision d'ensemble de ce document, posant la question de leur compatibilité avec un document prescriptif adopté postérieurement[670].

D'autre part, la Métropole entame aujourd'hui la construction de son plan climat, qui se doit de prendre pour base le SRCAE régional adopté en 2013. Mais ce dernier ne peut aujourd'hui être considéré comme un document actualisé en la matière. En effet, concernant l'outil de planification, la Métropole est d'ores et déjà au fait de la requalification des lignes forces de celui-ci, par son intégration au sein du volet climat-air-énergie du SRADDET, censée prendre en compte les résultats de la CTEC climat-air-énergie[671]. Qui plus est, le SRCAE ne peut être considéré comme actualisé. De nombreux facteurs sont venus postérieurement à son adoption modifier les lignes d'action régionales initialement prévues[672]. Outre les planifications sectorielles adoptées au sein de la Région[673], la remise en cause du schéma régional éolien qui est une annexe règlementaire du SRCAE a déstabilisé l'orientation liée au développement des EnR sur le territoire.

En effet, le schéma dont l'objectif est de fixer à l'échelle du territoire régional les zones favorables au développement de l'éolien, a été adopté par arrêté préfectoral le 28 septembre

---

666 Il était initialement souhaité au sein de l'article 19 de la loi GRENELLE I une adoption d'un schéma régional des EnR dans un délai d'un an après publication de la loi. La loi ENE par codification de l'article L222-3 Code de l'environnement. Conserve cet impératif d'un an pour le SRCAE qui se substitue à ce schéma. Le décret d'application (*op.cit.)*, paru le 16 juin 2011, soit 11 mois après la loi, fixe quant à lui la date du 30 juin 2012 pour intervention du préfet concernant les schémas régionaux éoliens.

667 Dont les comptes rendus sont consultables sur http://oreca.maregionsud.fr/schemas-regionaux/srcae-provence-alpes-cote-dazur.html#.W6Mud_Y69hE. [Consulté le 18/09/2018].

668 Ibid.

669 *cf. supra.* Concernant les SRCAE.

670Notamment en ce qui concerne la responsabilité des collectivités en cas de recours en manquement auprès de l'Union européenne – *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

671 Dont le calendrier d'adoption mis à l'arrêt depuis mai 2017 ne permet plus de projeter son rattachement, *cf. supra.*

672 Comme c'est le cas des différents cadres stratégiques régionaux, l'adoption du plan climat volontaire *cf.infra §2,* et notamment qualité de l'air, adopté par le CR PACA par délibération n°17-504 du 7 juillet 2017.

673 *Cf. infra.*

2012[674], à la suite de la prise en charge par le préfet du pilotage de ce dernier[675]. Pourtant, ce schéma a été annulé par jugement du TA de Marseille du 19 novembre 2015[676]. L'absence d'évaluation environnementale précédant l'adoption du SRE a entaché ce dernier d'un vice de procédure substantiel par la violation de l'article L.122-4 du Code de l'environnement[677]. Cette décision se fonde sur le raisonnement du juge constitutionnel au sein de la question prioritaire de constitutionnalité attenante à la procédure de consultation du public sur les SRCAE et annexes[678]. Ainsi, la Métropole est aujourd'hui confrontée à un flou juridique quant aux orientations des futurs projets en matière d'éolien terrestre. Bien que le SRE n'ait plus de valeur juridique, il permet de donner une lisibilité aux renforcements structurels potentiels pour les réseaux d'énergie permettant d'accompagner les zones favorables au développement d'éoliennes, dans l'optique de l'adoption d'un nouveau schéma. Pour autant, nous ne pouvons que nous questionner sur la légitimité de la procédure de révision du SRCAE lancée par la Région. Le SRE n'est pas explicitement cité parmi les annexes constitutives du document[679]. En dépit des problèmes de temporalité liés au SRCAE, notons que la démarche de territorialisation de ses objectifs a favorisé la clarification des enjeux spécifiques aux territoires.

3 - Une démarche de territorialisation des objectifs du schéma régional climat-air-énergie

Depuis juillet 2012[680], la Région a entamé avec la DREAL une démarche de territorialisation des objectifs du SRCAE. L'ensemble des fiches, construites sur la base d'une méthodologie commune[681], a pour objectif de traduire les objectifs du SRCAE en les transposant aux potentiels énergétiques du territoire. Ainsi, alors qu'en 2014 ont été réalisées des fiches concernant l'ensemble des territoires intercommunaux préexistant à la Métropole, elles ont été fusionnées et actualisées au profit d'une fiche dédiée à la Métropole AMP en

[674] Arrêté n°2012-459 du 28 septembre 2012, portant approbation du SRE annexé au SRCAE de PACA.
[675] Conformément à l'article 2 du décret n°2011-678 (*op.cit.*).
[676] TA Marseille, 19 novembre 2015, *n°1301965*.
[677] *Ibid.* considérant n°10, p.6.
[678] Conseil Constitutionnel, décision *n°2014-395 QPC* du 7 mai 2014.
[679] A notre connaissance, aucun document de consultation ni de procédure de participation du public n'est prévu pour un nouveau SRE.
[680] Cerema, territorialisation des SRCAE – *Etats des lieux de l'existant*, rapport n° C13LE0045, novembre 2015, pp.24-28.
[681] Région PACA, DREAL PACA, *Fiche-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA – guide méthodologique*, 2013, 16p (en ligne - http://oreca.maregionsud.fr/fileadmin/Documents/Donnees/SRCAE/Terr. SRCAE PACA Annexe m%C3%A9thodo v1.pdf).

janvier 2017[682]. Cette fiche permet de connaître à l'échelle du territoire métropolitain quelles sont les orientations pour lesquelles la Région souligne l'intérêt d'un développement prioritaire par les territoires et notamment la Métropole, en vue de satisfaire aux objectifs nationaux et régionaux. Il apparaît ainsi, par exemple, que les exigences en matière d'énergies renouvelables viennent prioriser de manière claire sur le territoire métropolitain le développement du photovoltaïque en toiture, au sol, la mise en place d'éoliennes terrestres[683] ainsi que l'aérothermie[684]. Le caractère récent et leur possible actualisation permettent d'avoir une vision claire des enjeux pour la construction des stratégies territoriales dans l'attente de la réactualisation du SRCAE, bien que la démarche, dont les résultats restent relativement récents, ne permette pas d'avoir une vision exhaustive des thématiques territorialisées.

B) L'intégration des nouveaux volets du schéma régional climat-air-énergie dans la construction du plan climat métropolitain.

Alors que la Région a délibéré sur la révision de son SRCAE[685], lequel sera constitutif du volet climat-air-énergie du SRADDET, elle y a intégré deux nouvelles annexes, pour lesquelles la Métropole participe dans l'objectif de veiller à la bonne articulation entre l'élaboration de son plan climat et les orientations thématiques spécifiques de ces documents stratégiques. En effet, le schéma régional biomasse (SRB), ainsi que le programme régional d'efficacité énergétique (PR2E) figureront en tant qu'annexes du SRCAE PACA[686]. À travers l'analyse de chacun de ces documents, nous nous questionnerons sur le bien-fondé de la disparition du rattachement règlementaire au SRCAE[687].

---

682 Région PACA, DREAL, *Fiche-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA* – Métropole d'Aix-Marseille-Provence, janvier 2017, 8p. (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html.

683 Sous condition notamment de l'adoption d'un nouveau SRE.

684 Région PACA, DREAL, *Fiche-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA – Métropole d'Aix-Marseille-Provence* (op.cit.), p. 4.

685 CR PACA, délibération n°16-78 du 8 avril 2016, relative à la planification déchets, climat, air, énergie.

686 Ibid.

687 Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016, *relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF n°0174 du 28 juillet 2016, texte n° 29, article 10. On peut s'interroger quant à la volonté de ne plus faire figurer explicitement ces documents au sein des annexes du SRCAE, rendant ainsi plus complexe la vision d'ensemble des différents documents sectoriels, d'autant que le rapport au Président de la République sur le projet d'ordonnance confirme explicitement la volonté de séparer ces documents.

1 – Un schéma régional biomasse en continuité des actions territoriales

La loi TECV a rendu obligatoire la réalisation du schéma régional biomasse pour les régions[688], afin de mettre en concordance celles-ci avec la création, en parallèle, de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse[689]. Cet outil de planification semble nouveau en termes d'objectifs pour les politiques énergétiques de la Région. Mais il figure dans la continuité de la démarche déjà initiée par l'Etat en PACA de façon déconcentrée. En effet, la pression de la filière bois sur la Région, de par la papeterie de Tarascon, ainsi que la valorisation du bois-énergie localisée sur Gardanne, ont entraîné l'appel d'offres « CRE4 »[690], qui valide en 2011 deux projets sur le territoire de plus de 170MW d'énergie électrique, exploitant la biomasse forestière[691]. Ces éléments ont rendu nécessaire l'identification et la valorisation de tous les gisements disponibles au sein de la Région, et ont ainsi conduit à la création par le préfet, du premier comité régional biomasse PACA[692], dont l'objectif s'est principalement tourné vers la biomasse forestière[693].

Néanmoins, au-delà de la simple continuité et de la prise de compétence du Conseil Régional dans l'élaboration et le suivi de ce schéma[694], nous constatons un double phénomène d'entrainement dû à la création du SRB. En effet, les éléments règlementaires consacrant ce dernier ont eu pour effet d'ouvrir les considérations régionales à une utilisation énergétique de la biomasse plus large. Celles-ci intègrent dorénavant non pas uniquement la biomasse forestière, mais l'ensemble des éléments de biomasse susceptibles d'avoir un impact énergétique[695], en distinguant dans ce cadre la biomasse non alimentaire mobilisée, ainsi que la demande du territoire par rapport aux ressources disponibles[696].

---

688 Loi TECV, article 197 codifie Code de l'environnement, article L.222-3-1.
689 Loi TECV, article 175 codifie Code de l'énergie, article L.211-8.
690 DREAL, "situation de la filière biomasse en PACA", http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/la-situation-de-la-filiere-biomasse-en-paca-en-a8239.html. [Consulté le 18/09/18].
691 DOUARD (F.) « 420 nouveaux MW d'électricité biomasse en France : les 15 lauréats de l'appel à projets CRE 4 » *Bioénergie international*, 6 octobre 2011, en ligne, https://www.bioenergie-promotion.fr/16563/420-nouveaux-mw-delectricite-biomasse-en-france-les-15-laureats-de-lappel-a-projets-cre-4/. [Consulté le 18/09/18].
692 Cellule biomasse PACA (DREAL, ADEME, MAAF, MEDDE) « CRB PACA, Projet centrale E.ON Provence Biomasse, *Table-ronde forêt-bois,* Mende, 04 octobre 2013, 16 p. http://www.lozere.gouv.fr/content/download/9998/61382/file/Pr%C3%A9sentation%20du%20projet%20centrale%20E%20ON%20Provence%20Biomasse.pdf. [Consulté le 18/09/18].
693 DREAL, "situation de la filière biomasse en PACA" *op.cit.*
694 Code de l'environnement. Article L.222-3-1.
695 Code de l'environnement. Article D.222-8.
696 Code de l'environnement. Article D.222-10.

Pour autant, alors que le schéma n'est toujours pas approuvé à ce jour[697], malgré l'impératif règlementaire fixé au 18 février 2017, soit 18 mois après l'adoption de la loi TECV[698]. Pourtant, la Région construit ce schéma de manière ambitieuse. Certes, le SRB doit mieux s'articuler aux autres planifications et préciser les impacts environnementaux du schéma[699]. Mais il ressort des réunions de construction du schéma[700], la volonté d'analyser non seulement la valorisation énergétique de la biomasse en incluant celle intégrée aux déchets, mais également d'appréhender de façon large les moyens de valorisation de la biomasse, en intégrant notamment les potentiels de chimie, de services intrinsèques aux propriétés de la matière, ainsi que la valeur de la biomasse axée sur la multifonctionnalité des espaces naturels, ou encore des « services écosystémiques »[701].

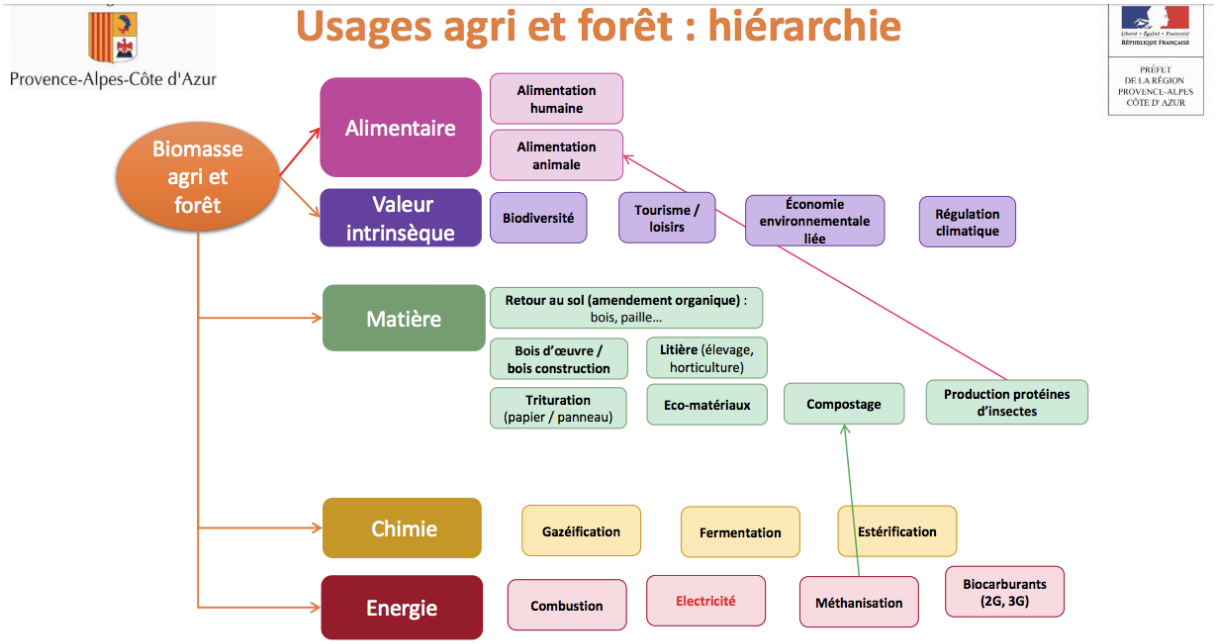


Schéma de valorisation appliqué à la biomasse agricole et forestière[702]

Le retard pris par la Région dans l'élaboration de son schéma peut par ailleurs s'expliquer du fait de son rattachement au SRCAE, qui contrairement à l'orientation prise au

[697] Celui-ci a fait l'objet de l'avis de l'Autorité Environnementale le 11 juillet 2018 ; CGEDD, *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le schéma régional biomasse de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2017-2023*, avis n° 2018-37 du 11 juillet 2018.
[698] Code de l'environnement. Article L.222-3-1.
[699] CGEDD, *op.cit.,* p.3.
[700] Réseau régional PACA-Climat, *14ème réunion du réseau*, 2 décembre 2016, Marseille
[701] Les services écosystémiques étaient entendus au sens des trois typologies de services (approvisionnement de ressources, régulation, services culturels/esthétiques) retenus au sein de la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020, p.13
[702] OUDART (N.) Région PACA, « Présentation du schéma régional biomasse », *14ème journée du réseau PACA-Climat* (*op.cit.)*

niveau règlementaire[703], permet de centraliser et ainsi de mieux articuler celui-ci avec les autres documents de planification possédant un impact sur la ressource biomasse[704]. Notons tout de même que la Région a d'ores et déjà approfondi le volet « bois-énergie » de son schéma, en adoptant des orientations stratégiques régionales pour la forêt[705], et notamment l'annexe concernant sa stratégie régionale bois-énergie 2016-2021[706].

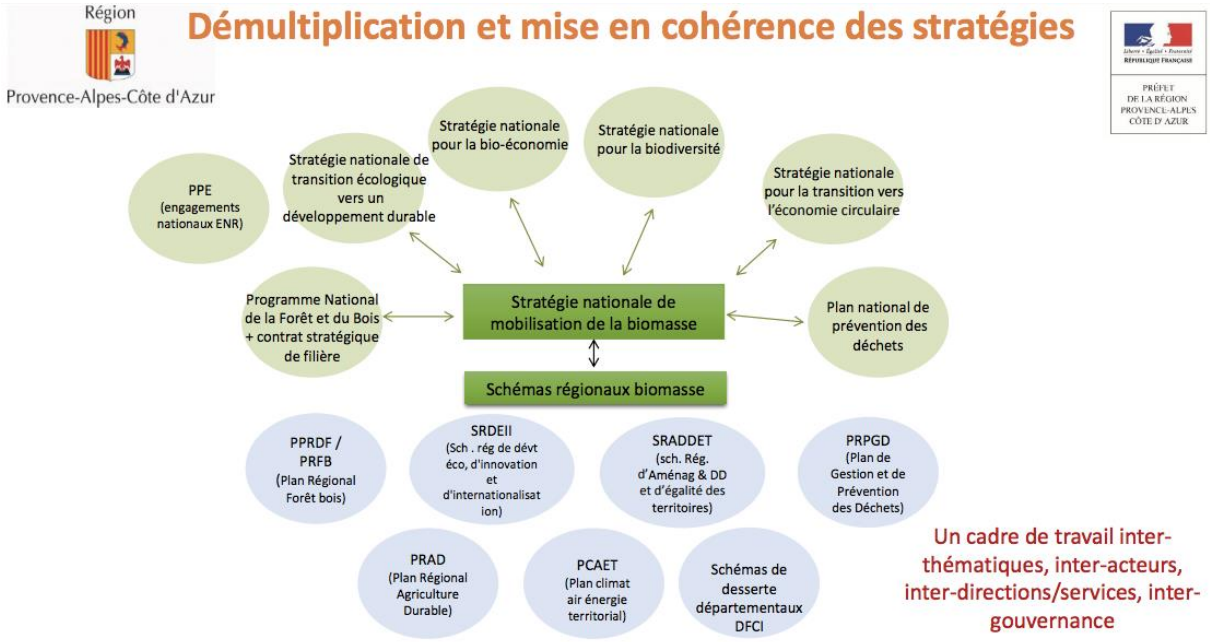


Schéma récapitulatif des interactions entre documents de planifications sur la question biomasse[707]

2 – La construction partenariale de l'efficacité énergétique en Région (PR2E)

Le programme régional pour l'efficacité énergétique, ou PR2E, est le second document devenu autonome vis-à-vis du SRCAE[708], dont la finalité concerne directement les enjeux climat-air-énergie. Ce document apparaît dans la continuité du plan de rénovation énergétique de l'habitat présenté par le Président de la République en 2013[709], dont la déclinaison régionale est réalisée conjointement par le préfet de région et la DREAL, assistés de

[703] Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016, article 10.
[704] *Cf.* schéma *infra*.
[705] CR PACA, délibération n°17-104 du 17 mars 2017, *fixant le cadre d'intervention de la politique régionale en faveur de la gestion patrimoniale forestière et sa valorisation*.
[706] CR PACA, délibération n°17-104, *Stratégie régionale bois-énergie 2016-2021*, annexe 2, 21p.
[707] OUDART (N.) Région PACA, *op.cit.*
[708] Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016, *op.cit.*
[709] Ministère de la cohésion des territoires, *Le plan de rénovation énergétique de l'habitat*, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-plan-de-renovation-energetique-de-l-habitat. [consulté le 25 juillet 2017].

l'ADEME et l'ANAH[710]. Les objectifs de rénovation énergétique de ce PREH régional de 50 000 logements par an[711] apparaissent également au sein du SRCAE[712]. Le PR2E a ainsi pour fonction de décliner les objectifs de la rénovation énergétique inscrits au sein du SRCAE ou, le cas échéant, du volet climat-air-énergie du SRADDET, et ce notamment à travers la mise en œuvre des six axes définis au sein de la loi[713]. Alors que le législateur a dressé une liste assez précise des acteurs qu'il apparaît nécessaire d'associer au sein de l'élaboration du PR2E[714], la Région PACA a associé de manière importante les collectivités à l'élaboration du document[715], ceci semble-t-il dans la continuité des prescriptions du gouvernement concernant la mise en place des déclinaisons territoriales au PREH[716]. En effet, le Département possède notamment une compétence de chef de file liée à la contribution à la résorption de la précarité énergétique. Quant à elles, les intercommunalités sont directement impliquées dans les actions de rénovation énergétique, du fait de leur rôle d'aménageur opérationnel à travers le PLH. C'est en particulier le cas de la Métropole.

Bien que l'élaboration du PR2E ne soit pas terminée, la Région a d'ores et déjà commencé à poser les jalons de son action sur cette thématique. En effet, en décembre 2016, la Région a modifié son cadre général d'intervention en matière de logement et d'habitat, précédemment voté en 2014[717]. Elle a alors placé des objectifs rénovation et efficacité énergétique au centre du dispositif[718]. Elle a par la suite décliné son action au travers d'un cadre d'intervention spécifique dédié à la rénovation énergétique[719] et de trois dispositifs dédiés à l'efficacité énergétique[720].

---

710 Circulaire du 22 juillet 2013 *relative à la territorialisation du PREH,* METL, MEDDE, NOR ETLL1317124C, p.5, 143 p.
711 DREAL PACA, *le plan de rénovation énergétique de l'habitat*, http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-plan-de-renovation-energetique-de-l-habitat-a8589.html [consulté le 25 juillet 2017].
712 SRCAE PACA, *op.cit.* p.227.
713 Code de l'environnement. Article L.222-2.
714 Ibid.
715 Réunion PACA-Climat du 03 décembre 2016, ORECA, et SRADDET.
716 Circulaire du 22 juillet 2013, *op.cit.,* pp.6-9.
717 CR PACA, délibération n°16-1091 du 16 décembre 2016, *adoption du nouveau cadre d'intervention régional en faveur de l'habitat et du logement.*
718 CR PACA, nouveau cadre d'intervention régional en faveur de l'habitat et du logement, 2016, 36p.
719 CR PACA, délibération n°17-88 du 17 mars 2017, *Chef de Filât Climat Air Energie - Cadre régional d'intervention Transition énergétique : Efficacité énergétique des bâtiments*
720 CR PACA, délibération n°17-445 du 7 juillet 2017, *Chef de filât climat air énergie - Efficacité énergétique des bâtiments - Lancement de 3 dispositifs*

§2 – la nécessaire intégration des stratégies thématiques régionales en lien avec la politique climatique métropolitaine

« La multiplication des schémas va de pair avec la complexité croissante des modes d'intervention des collectivités territoriales conduisant à la mise en œuvre d'un ‘‘schéma des schémas’’ avec le SRADDET »[721].

Alors que le SRCAE a pour vocation d'intégrer de façon transversale l'action de la région en matière climatique, différentes dimensions de l'action régionale ont depuis 2013 fait l'objet de schémas stratégiques. Or, les actions inscrites au sein de ces documents, qu'ils aient été ou non assimilés au sein du SRADDET, sont autant de leviers à la mise en œuvre des politiques climatiques sur les territoires. C'est pourquoi le plan climat métropolitain se doit de considérer à la fois les actions des différents volets du SRADDET en ne se limitant pas uniquement à son volet climat, mais également les éléments de planification issus d'autres documents sectoriels pouvant impacter directement sa propre mise en œuvre.

A) Une prise en compte des éléments sectoriels du SRADDET impactant la politique climatique métropolitaine

Alors que le SRADDET est en cours d'élaboration[722], les différents volets de ce dernier[723] correspondent à des documents sectoriels déjà existants ou en cours d'élaboration, et dont la composition possède une incidence directe sur les plans climat. Or, si ces plans climat ont toujours eu une obligation de compatibilité avec le SRCAE, le champ d'application de cette obligation de compatibilité paraît élargi vis-à-vis du SRADDET « *avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables* » [724]. Il nécessite une prise en compte de l'ensemble de ses objectifs[725] dès la première révision du PCAET intervenant postérieurement à l'adoption du SRADDET[726]. Nous pouvons considérer ici que le plan climat se doit d'intégrer les éléments des thématiques intégrées au sein du plan climat et ne faisant pas l'objet d'une approche propre au sein du volet climat-énergie. C'est pourquoi il est nécessaire d'appréhender parmi les différents volets

[721] VILLENEUVE (P.) « la planification territoriale de la transition énergétique », *op.cit.*, p.32.
[722] Les premiers objectifs commencent toutefois à être dévoilés, notamment en matière de développement des EnR et de diminution des émissions de polluants atmosphériques – Région PACA « support de présentation » *4ème comité partenarial d'adoption du SRADDET*, Marseille, 30 mai 2018, pp.43-44.
[723] CGCT, articles R.4251-1 à R.4251-17.
[724] CGCT, article L.4251-3.
[725] *Ibid. Cf.* Partie 2, titre second, chapitre 2.
[726] Code de l'environnement, article R.229-55.

thématiques en construction au sein du SRADDET celui concernant l'aménagement durable, les transports et leur intermodalité, les déchets ou encore les continuités écologiques.

1 – Une dimension climatique présente dans le volet aménagement et développement durable

Le volet aménagement et développement durable du futur SRADDET est constitué de l'actuel schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), adopté par la Région en 2015[727]. La base légale de ce document, le schéma régional d'aménagement du territoire, est consacrée à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. Il intègre dès 1999 l'impératif de développement durable[728]. Le SRADDT PACA est ainsi composé d'un préambule, d'une charte, d'un diagnostic, d'une méthodologie de mise en œuvre et d'annexes[729]. L'ensemble sert notamment de cadre à la stratégie des transports[730] et à la création du contrat de plan Etat-Région. Notons toutefois que le SRADDT ne fait à aucun moment, au sein du document, de référence au *schéma des services collectifs de l'énergie*[731], et ce malgré une obligation de compatibilité[732] en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi NOTRe[733].

Au sein du SRADDT, les volets climat et énergie[734] sont explicitement appréhendés comme des axes devant faire l'objet d'une attention régionale particulière, notamment au sein de la charte et de la méthodologie de mise en œuvre[735]. Ces deux thématiques viennent en effet inonder les orientations, objectifs et leviers identifiés au sein du SRADDT, à la fois dans un objectif de résilience territoriale, mais également de développement économique.

---

727 CR PACA, Délibération n°15-577 du 26 juin 2015, *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire révisé.*

728 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,* JORF n°148 du 29 juin 1999 page 9515, article 5.

729Documents disponibles sur : http://www.regionpaca.fr/amenager-le-territoire/schema-regional-damenagement-et-de-developpement-durable-du-territoire.html. [Consulté le 23/08/18].

730 Faisant l'objet d'un volet spécifique au sein du SRADDET, *cf. infra.*

731 DATAR, *schéma des services collectifs de l'énergie,* 2002, 216p. approuvé par le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002, *approuvant les schémas de services collectifs*, JORF n°96 du 24 avril 2002 page 7316, et créé par loi n° 99-533, *op.cit.*, article 22.

732 Loi n°99-533 du 25 juin 1999, *op.cit.*, article 5

733 Loi NOTRe, article 10.

734 Le volet air ne fait pas l'objet d'une telle considération, uniquement appréhendé au travers du SRCAE au sein de la charte - SRADDT PACA, *Charte d'orientation,* p.111.

735 En termes d'occurrence, les mots climat/climatique et énergie/énergétique ont été respectivement répertoriés 69 et 213 fois (SRADDT PACA, *Charte d'orientation)*.

2 - Un volet de transport dynamique intégrant les enjeux multi-échelles

Si le schéma régional des infrastructures et des transports[736], héritier du schéma régional des transports[737], continue d'être intégré au sein du SRADDET[738], ce dernier se voit enrichi du schéma régional de l'intermodalité, conformément à la loi MAPTAM[739]. En effet, alors que la compétence transports est fragmentée entre les différentes échelles de territoires[740], le législateur a souhaité donner à la Région un rôle de coordination afin de veiller à la bonne complémentarité des services et infrastructures de transports sur le territoire. Il a intégré ce volet thématique au sein du SRADDET[741]. Ainsi, le volet transport devra intégrer dans sa construction les éléments stratégiques et opérationnels du plan climat métropolitain consacrés à la mobilité sobre et décarbonée[742], et construire en complémentarité avec elle les schémas de déploiement de stations pour véhicules électriques et gaz naturel pour véhicules[743], ainsi que les dispositifs de gestion du dernier kilomètre[744], concourant notamment à la réduction de l'autosolisme et aux émissions de GES.

3 – Le plan régional de prévention et de réduction des déchets (PRPGD) et la consécration du plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire

Autre volet du SRADDET, la prévention et la gestion des déchets a été transférée des départements à la Région en conséquence de l'article 8 de la loi NOTRe[745]. Bien qu'aujourd'hui, dans l'attente de la création du plan régional de prévention et de gestion des déchets, les trois plans départementaux de gestion des déchets non dangereux restent en vigueur[746], la Région construit actuellement son nouveau document stratégique. Celle-ci a

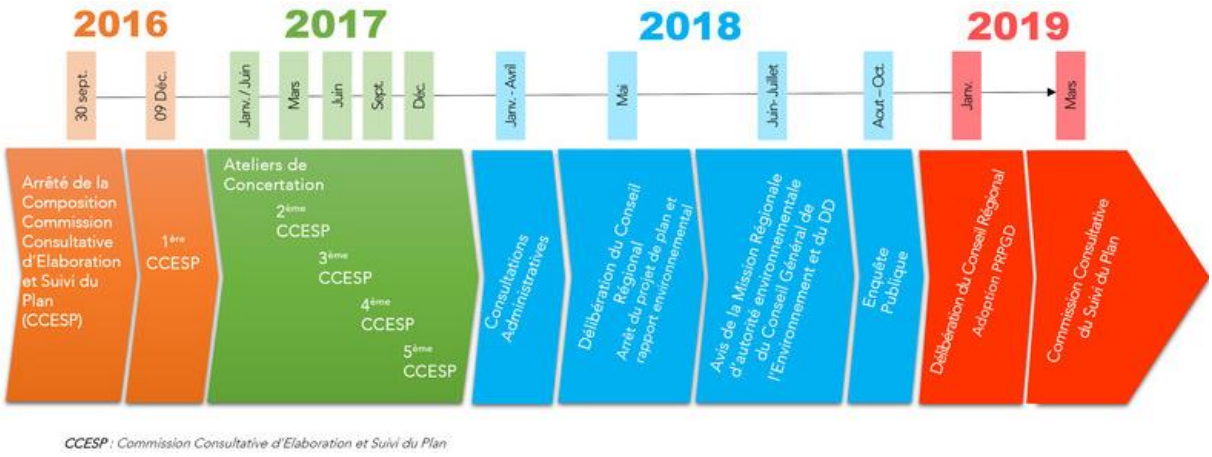
---

[736] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545, article 17.
[737] Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, JORF du 31 décembre 1982 page 4004, article 14-1.
[738] Loi n°99-533 du 25 juin 1999, *op.cit.*, article 5.
[739] Code des transports, article L.1213-3-1
[740] Bien que sur le territoire de la Métropole, la compétence transport du département a fait l'objet d'un transfert – *cf. supra.*
[741] CGCT, article R.4251-9.
[742] Code de l'environnement, article L.229-26.
[743] Cette articulation trouve notamment une explication dans la compétence chef de file de la Région en matière d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transport, CGCT, article L. 1111-9-II.
[744] Celui-ci figure d'ores et déjà au sein de l'annexe 2 du SRADDT PACA.
[745] Code de l'environnement article L.543-13-I.
[746]Documents respectivement adoptés pour les Bouches-du-Rhône : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le-plan-approuve.pdf ; pour le Var : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pedmaduvar2004.pdf. [Consulté le 23/08/18] ; pour le Vaucluse : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plan84_fev03_cle712a59.pdf. [Consulté le 23/08/18].

approuvé le 8 avril 2016 le lancement de sa procédure d'élaboration et de suivi du PRPGD[747], intégrant notamment son plan d'action régional en faveur de l'économie circulaire, premier document stratégique centré sur cette thématique[748]. Allant au-delà de la simple approche thématique concernant les déchets, le plan est en pratique intrinsèquement lié avec l'outil plan climat métropolitain, et nécessite ainsi d'être réalisé en étroite collaboration avec la Métropole, dans un objectif d'accompagnement et d'impulsion de dynamiques[749]. Ce plan d'action devra être mis en lien avec la construction du schéma régional des carrières élaboré par le préfet de Région[750], dont la réalisation a été transférée du département aux régions par la loi ALUR[751] et dont les composantes sont intrinsèquement liées aux questions de valorisation de la ressource, à la préservation de la biodiversité et de rationalisation des transports[752].

Bien que le projet de PRPGD n'ait pas été arrêté en mai 2018, la Région a bien adopté un cadre régional spécifique à son élaboration[753] et a conventionné avec l'ADEME pour parvenir à la pleine prise de compétence en matière d'économie circulaire à travers un contrat d'objectifs dont un axe concerne l'économie circulaire[754].

747 CR PACA, Délibération n°16-78, *op.cit.*
748 Code de l'environnement, article L.543-13-I-5°.
749 ADEME, ARF, *guide méthodologique du développement des stratégies régionales d'économie circulaire en France, rapport final,* 2014, pp.13-15.
750 Arrêté préfectoral du 21 octobre 2016, *relatif à la nomination du COPIL SRC PACA.*
751 Code de l'environnement, article L.515-3.
752 Cerema, *Bilan de la mise en œuvre des six schémas départementaux des carrières de PACA*, 2016, 44p ; v. eg. « Contributions à l'atelier n°3 "Quelles orientations pour le futur SRC ?" » in Cerema, *Bilan de la mise en œuvre des six schémas départementaux des carrières de PACA*, annexe, p.20.
753 CR PACA, délibération n°17-90 du 17 mars 2017 *portant adoption du Cadre d'intervention régional pour l'accompagnement du futur Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) en Provence-Alpes-Côte d'Azur.*
754 CR PACA, délibération n°15-550 du 20 mai 2015, *portant adoption de la convention pluriannuelle 2015-2020 entre l'Etat, la Région et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.*



Région PACA, Calendrier prévisionnel d'élaboration du PRPGD PACA (mai 2017)[755]

4 – De la prise en compte des continuités écologiques à la création d'une synergie dans la politique climatique des territoires

Le dernier volet thématique du SRADDET concerne les continuités écologiques[756], par l'intégration du schéma régional de cohérence écologique au sein du document. Ce document, à l'origine créé par les lois Grenelle[757], a pour objectif la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques sur le territoire, et notamment au travers des trames vertes et bleues[758].

En Région PACA, l'actuel SRCE[759], aux côtés de sa stratégie globale de biodiversité[760], intègre au sein de ses considérations générales la question du changement climatique sous l'angle de l'adaptation à ses effets[761]. C'est pourquoi nous pouvons légitimement nous interroger sur la possible révision du schéma dans le cadre de son intégration au SRADDET pour impulser des actions précises en ce sens. En effet, au-delà du rôle reconnu aux collectivités et groupements dans la définition et la mise en œuvre du SRCE[762], la reconnaissance des synergies possibles entre les actions de préservation ou de restauration des trames vertes et bleues et celles d'atténuation et d'adaptation au changement

755 Région PACA, *présentation du PRPGD* - https://www.maregionsud.fr/developpement-durable/prevention-et-gestion-des-dechets/le-plan-regional-de-prevention-et-de-gestion-des-dechets.html
756 Code de l'environnement, article L.371-3.
757 Loi Grenelle I *op.cit*, article 24 ; loi ENE, article 121.
758 Code de l'environnement, article L.371-1.
759 CR PACA, délibération n°14-958 du 17 octobre 2014, *portant approbation du SRCE PACA.*
760 CR PACA, délibération n°14-611 du 27 juin 2014, *portant approbation de la stratégie globale pour la biodiversité PACA* […].
761 SRCE PACA, *diagnostic & plan d'action stratégique*, 2014, 113 p. nous notons sept occurrences de la question du changement climatique, abordée sous l'angle du contexte
762 Code de l'environnement, article L.110-3.

climatique sont de plus en plus mises en évidence[763]. L'État a même intégré au sein de sa labellisation TEPCV des actions dont la finalité initiale est liée à la restauration des continuités écologiques[764].

Par conséquent, il paraît pertinent d'intégrer au sein de la révision du SRCE une approche sur la question des trames noires de façon opérationnelle avec les territoires[765]. Ces trames constituent des couloirs de biodiversité bénéficiant d'une réduction de la pollution lumineuse, notamment via une gestion différenciée de l'éclairage public[766]. En ce sens, une approche coordonnée avec la Région pourrait être réalisée à l'échelle de la Métropole, soit directement par celle-ci, soit avec ses communes, en fonction du transfert de cette compétence[767].

Également, la lutte contre les îlots de chaleur urbains, appréhendée de façon indirecte au sein du SRCE[768], permet d'adapter le territoire aux changements climatiques et aux phénomènes de canicule, tout en atténuant les consommations énergétiques et émissions de GES qui y sont liées (climatisation). Parmi les actions possibles permettant la réduction des ICU au sein des territoires, le SRCE peut identifier les cours d'eau en milieu urbain pouvant faire l'objet d'une réouverture[769]. Sur le territoire de la Métropole, nous pouvons citer le projet de création d'une zone humide par l'ouverture du cours d'eau des Aygalades, intégré dans le cadre du plan climat de MPM[770]. Cette action vise notamment la diminution des températures au sein du quartier concerné, sur la base d'une analyse Météo-France[771]. Par ailleurs, la réduction des ICU peut de façon plus large être liée à l'utilisation d'outils d'urbanisme règlementaires permettant la préservation, voire le redéploiement de la nature en

[763] SALAT (S.) « de la ville blanche, verte et bleue à la forme urbaine bioclimatique », *in* TERRIN (J-J.), *Villes et changement climatique – îlots de chaleur urbains,* 285 p, pp. 224-243.
[764] MEEM, « Les TEPCV s'engagent pour la biodiversité » *La trame verte et bleue – Un outil pour maintenir la biodiversité dans nos territoires et lutter contre le changement climatique*, 2016, 16p, p. 6 ; v. eg. Convention MEEM/La Seyne-sur-Mer « Connaissance et préservation de la biodiversité locale », *TEPCV – avenant à la convention particulière d'appui financier*, action 6, 2016, 16 p, p. 7.
[765] Allant ainsi au-delà de l'approche exploratoire des trames lumière et bruit, SRCE, PACA, *op.cit.* p.65
[766] Lille (mairie), *« plan lumière 2013-2019 », dossier de presse*, p.17.
[767] *Cf.* chapitre 1, section 1.
[768] Bien que concerné directement par l'action 4 du SRCE PACA « développer de nouvelles formes urbaines et gérer les espaces de respiration » (p. 50), Les enjeux des ICU ne sont évoqués qu'une seule fois (p.11).
[769] En continuité de l'action 7 du SRCE, *op.cit.*, p.53.
[770] CU MPM « Soutenir le projet ECOCITE », *PCET* - annexe*,* action n°26, 2012, p.119.
[771] BIDET (Y.), « Etude de l'impact météorologique de l'aménagement Euromed 2 en période de canicule », *Météo-France*, version 1, 2013, p.30.

ville[772]. Le SRCE évoque notamment l'utilisation des outils mis en place par le législateur à cet effet[773], comme c'est le cas du coefficient de biotope par surface[774].

Il apparaît évident après l'analyse de l'ensemble du SRADDET, qu'au-delà de son volet dédié climat-air-énergie, ses différentes thématiques viennent abonder l'action climatique des territoires, et doivent être prises en compte dans la construction de leurs stratégies, notamment en ce qui concerne le PCAEM. Pour autant, d'autres thématiques portées par la Région nécessitent également d'être prises en compte par la Métropole, comme c'est le cas du développement économique et du tourisme.

B) Des stratégies thématiques régionales connexes au plan climat métropolitain

Nous venons de voir que la politique climatique métropolitaine ne pourra être efficace qu'à la condition d'avoir dans son plan climat une approche plus inclusive de l'ensemble des éléments constituant le SRADDET et non uniquement du SRCAE. Pour autant, la bonne articulation des actions de la Métropole avec celles de la Région nécessite également de prendre en compte d'autres documents de planification. Ces derniers, bien qu'en partie intégrés au sein du SRCAE, ne sont pas élaborés et révisés dans les mêmes calendriers et nécessitent d'être pris en compte individuellement, dans l'objectif d'une vision globale de l'action climatique de la Métropole. Ainsi, nous analyserons dans un premier temps l'articulation de l'action climatique métropolitaine aux stratégies régionales en matière d'économie et de tourisme, pour recentrer notre analyse sur le « plan climat volontaire » de la Région, dont l'adoption en décembre 2017 est venue permettre de donner une lisibilité nouvelle dans son action.

1 – La transition énergétique au cœur du développement économique

Adopté le 17 mars 2017, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I) fixe la stratégie d'attractivité de la Région à travers le soutien et le développement de ses activités économiques jusqu'en 2021[775]. Parmi les différentes thématiques identifiées au sein du document, l'économie circulaire[776], ou

[772] Clermont-Communauté « Adapter l'urbanisme à la chaleur et lutter contre le phénomène d'îlot de chaleur urbain », *Plan air-climat-énergie territorial*, action 5-5, 2013, p. 29.
[773] SRCE PACA, *op.cit*, actions 1 à 4, pp. 46-51.
[774] *Cf. infra.* Partie 2, titre 2, chapitre 1.
[775] CR PACA, délibération n°17-37 du 17 mars 2017, *portant approbation du SRDE2I PACA.*
[776] *SRDE2I PACA,* engagement 2.3« promouvoir une économie circulaire et de proximité », pp. 78 et s.

encore l'énergie bas-carbone[777], sont directement intégrées au sein du document stratégique. L'identification de ces secteurs au sein du document régional n'est pas sans conséquence pour les territoires, qui peuvent se saisir de la place de ces thématiques pour la bonne mise en œuvre de leurs actions. En effet, cela peut permettre à la Métropole, dans le cadre de la construction de son schéma de développement économique[778], d'envisager des mécanismes[779] permettant le financement des projets énergétiques et d'économie circulaire précisés dans le SRDE2I[780]. Également, les « opérations d'intérêt régional » figurent parmi les outils potentiellement mobilisables à l'échelle de la Métropole[781], permettant un accompagnement technique et financier des projets. C'est pourquoi la Métropole doit intégrer la construction de son plan climat dans l'accompagnement de la Région, des thématiques « énergies de demain » ; « smart city » ; « smart grids » ; « logistique durable » ; « tourisme et industries culturelles » et « naturalité » sans négliger les potentielles interactions avec les thématiques restantes.

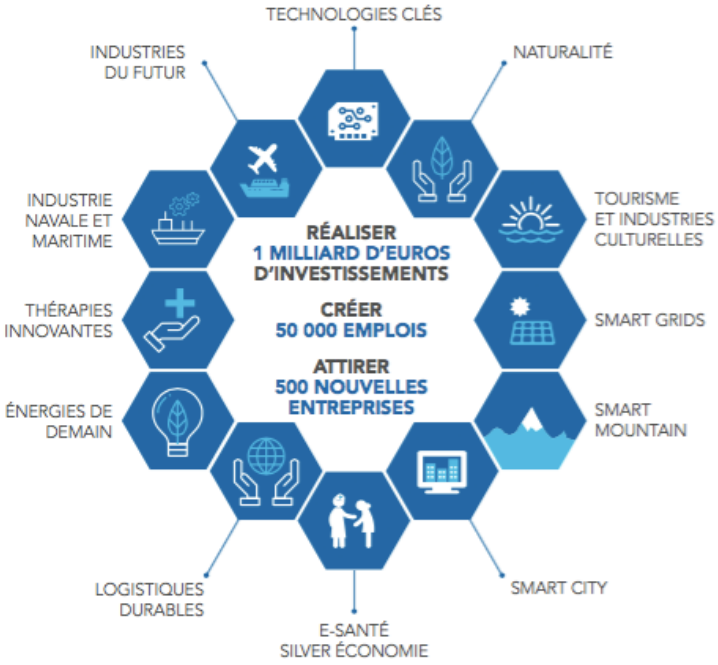


Schéma récapitulatif des opérations d'intérêt régional[782]

[777] *Ibid,* filière stratégique n°1 « Energie de demain, écotechnologies », pp.16-18.
[778] *Cf.* section 2.
[779] Conformément au CGCT, article L.1511-2.
[780] SRDE2I, p. 17 et p. 79 et s.
[781] Région PACA, *Les OIR - le pari de l'excellence, une stratégie de spécialisation pour gagner la bataille de l'emploi,* juin 2017, 8p.
[782] *Ibid.* p.3.

2 – Une prise en compte marginale du climat dans le schéma régional de développement touristique

Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs[783] a été renommé en Région PACA « *Plan de croissance de l'économie touristique* »[784] du fait de la volonté d'une stratégie dite « offensive »[785]. Ce plan a fait l'objet d'une construction conjointe avec le SRDE2I, car certains enjeux sont intrinsèquement liés, comme la construction du *cadre stratégique régional de marketing territorial, d'attractivité et de promotion économique et touristique nationale et internationale*[786]. Pourtant, à la différence du SRDE2I, qui intègre une dimension climatique dans ses considérations environnementales et énergétiques, le plan de croissance de l'économie touristique n'accorde qu'une considération marginale aux potentiels leviers permettant l'atténuation des émissions liées à son activité.

En effet, nous constatons que la stratégie n'aborde pas la question de l'impact environnemental des transports liés au tourisme, et notamment en ce qui concerne la question des émissions de GES. Pourtant, la Région est particulièrement touchée par l'impact du tourisme au sein de son territoire, et a même chiffré son impact à 11,7 millions de tonnes de CO_2 équivalent et 41 700 GWh de consommation énergétique[787].

Le seul axe stratégique intégrant les questions de durabilité du tourisme[788] ne fait que mentionner les économies d'énergies comme possibles actions de réduction d'impact, sans entrer dans le détail des mesures permettant d'atteindre une durabilité dans le tourisme.

3 – Une COP d'avance, ou la mise en perspective des actions régionales

« Une COP d'avance », est un document adopté par la Région PACA le 15 décembre 2017[789]. Celui-ci, bien qu'indiqué en tant que plan climat volontaire, n'en suit pas les

---

783 Initialement créé au sein de la loi n°87-10 du 3 janvier 1987 *relative à l'organisation régionale du tourisme,* JORF du 13 janvier 1987 page 454, article 3, codifié à l'article L131- 7 du Code du tourisme.
784 Région PACA, *plan de croissance de l'économie touristique – schéma régional de développement touristique 2017-2022*, 2017, 201 p.
785 CR PACA, délibération n°17-54 du 17 mars 2017 *approbation du plan de croissance de l'économie touristique.*
786 CR PACA, délibération n°17-42 du 17 mars 2017 *approbation du Cadre stratégique régional de Marketing territorial, d'attractivité, de promotion économique et touristique nationale et internationale.*
787 TEC-Conseil, « impact énergétique du tourisme dans la région PACA », *Etudes régionales – étude énergie*, Région PACA, 2012, 214 p, pp. 41 et s.
788 Région PACA, *plan de croissance de l'économie touristique, op.cit,* pp. 54-56.
789 CR PACA, délibération n° 17-1107 du 15 décembre 2017, *Provence-Alpes-Côte d'Azur : Une COP d'avance*

modalités de construction[790], mais son adoption vient inscrire la Région dans un objectif « région neutre en carbone 2050 »[791]. Par ailleurs, ce document permet de retranscrire les orientations sectorielles de la Région au travers de 100 mesures en matière notamment de mobilité, de développement économique et de tourisme, requalifiés expressément au spectre climat-énergie. En pratique, ce dernier permet dans l'attente de l'adoption des documents stratégiques (SRADDET, CTEC) de faire émerger des partenariats[792], ainsi que les projets communs entre la Métropole et la Région dans la réalisation de leurs actions climatiques respectives, et a permis pour la Région de servir d'appui à plusieurs délibérations, de mise en œuvre des actions listées au sein du document[793].

Pour conclure, il existe au niveau de la région une myriade de documents stratégiques thématiques connexes à la politique climatique métropolitaine, dont la vision d'ensemble n'apparaissait pas aisée jusqu'à l'adoption du plan climat volontaire de la Région. Néanmoins, la bonne articulation entre les actions en matière climatique des différentes institutions, qui bien que complexe aujourd'hui du fait du passage au SRADDET, devrait se voir facilitée par la suite par la diminution des strates de documents stratégiques aux échéances temporelles distinctes, ainsi que par la réalisation du « plan climat » volontaire de la Région. Pour autant, nous pouvons noter que le plan climat métropolitain, en ne prenant en compte que l'échelon régional, n'aura qu'une vision parcellaire des leviers existants au sein de son territoire. En effet, la question de l'efficacité de la politique climatique de la Métropole au travers de son PCAEM nécessite, d'une part, la prise en compte des stratégies au sein de l'ensemble des autres échelles territoriales et, d'autre part, au sein de l'élaboration de ses propres stratégies sectorielles.

---

790 N'ayant pas fait l'objet de l'ensemble des modalités d'élaboration nécessaires, nous ne pouvons assimiler Une COP d'avance à un plan climat volontaire, selon le sens de la note MEEM du 6 janvier relative au PCAET (*op.cit.)*, p.5.

791 Région PACA, « Axe 1 : une région neutre en carbone » *Une COP d'avance,* 2017.

792 Construites notamment auprès des opérateurs énergétiques – CR PACA, délibération n° 18-429 du 29 juin 2018, *chartes d'engagement "Une COP d'avance".*

793 Ainsi, 51 délibérations ont été prises depuis l'adoption du document « Une COP d'avance » par la Région, en vue de sa mise en œuvre, dont notamment : CR PACA, délibération n° 18-34 du 16 mars 2018, *Une COP d'avance – Mesure n°34 : Réhabilitation énergétique du parc privé et public de logements ;* délibération n° 18-429 du 29 juin 2018, Plan Climat - *Approbation par la Région SUD de la "Charte Métropole - Grand Port Maritime de Marseille entre les partenaires du territoire"*

Section 2 : L'articulation du PCAEM aux planifications infrarégionales

Au-delà de la nécessaire prise en compte de l'ensemble des documents régionaux impactant la réalisation de la politique climatique de la Métropole, l'efficacité du plan climat implique également son articulation aux différentes démarches des collectivités mises en œuvre sur le territoire d'application de celui-ci. La réalisation du plan climat métropolitain nécessaire que, d'une part, la collectivité intègre l'ensemble des documents stratégiques à échelle infrarégionale externe à celle-ci et, d'autre part, sa construction s'effectue en accord avec l'ensemble des documents stratégiques réalisés au sein de la Métropole.

§1 – Une interconnexion nécessaire entre politique climatique métropolitaine et planifications externes

De façon analogue à la prise en compte des documents stratégiques régionaux intéressant la réalisation de du plan climat métropolitain, la Métropole doit intégrer les documents de stratégie possédant un impact sur la bonne réalisation de celui-ci, afin de permettre de donner à ce dernier une dimension territoriale. En prenant toujours la Métropole comme point d'étude, nous examinerons tout d'abord les documents émanant d'échelles infrarégionales, pour ensuite nous pencher sur les documents de stratégie communale.

A) La prise en compte des documents d'échelle infrarégionale

Analyser l'articulation du plan climat de la Métropole par rapport aux documents stratégiques dont l'échelle de réalisation est infrarégionale, nécessite deux temps. Premièrement, nous regarderons l'articulation du PCAET avec les stratégies air et bruit réalisées à l'échelle des agglomérations, pour ensuite nous pencher sur la nécessité d'une structuration avec les démarches intercommunales limitrophes.

1 – L'articulation du plan climat aux documents « air et bruit » des agglomérations

Alors que l'aire et le bruit sont des thématiques intégrées au sein des plans climat, celles-ci font l'objet de documents stratégiques spécifiques. Nous analyserons les relations entre le plan climat et ces documents, en traitant en premier lieu du PPA et de son interaction avec le PCAEM, pour ensuite examiner ses liens avec le PPBE.

Une importance des PPA dans l'élaboration des plans climats nécessitant une modification des périmètres de réalisation.

Les PPA sont issus de la loi LAURE, et ont été créés dans l'objectif de ramener en dessous des valeurs limites acceptables la concentration en polluants dans l'atmosphère à l'intérieur d'une zone définie, dans un délai précis[794]. Ce document s'articule notamment avec les dispositions sur l'air intégrées au SRCAE PACA[795], ainsi qu'avec le programme régional de surveillance de la qualité de l'air[796].

Conformément aux dispositions du Code de l'environnement[797], le PPA fixe des objectifs de réduction, dont la réalisation nécessitera que « *les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique* ».

À ce jour, 50 communes de la Métropole sont concernées par deux PPA. En pratique, l'ensemble des communes des Bouches-du-Rhône, à l'exception de Cassis et de la Ciotat, font l'objet du PPA des BDR[798], et les deux communes précitées font quant à elles l'objet du PPA du Var, ayant été intégrées au sein de l'agglomération toulonnaise pour l'application de son PPA[799]. Cet état de fait résulte de la prise en compte des agglomérations au sens de l'INSEE, et non pas d'une réalité administrative[800].

Concrètement, l'articulation entre le plan climat et les PPA est impérative pour deux raisons. La première est liée aux liens juridiques prévus par le législateur entre ces deux documents. Ainsi, « *Lorsque tout ou partie du territoire qui fait l'objet du plan climat-air-énergie territorial est couvert par un plan de protection de l'atmosphère, défini à l'article L. 222-4 du présent code, ou lorsque l'établissement public ou l'un des établissements membres du pôle d'équilibre territorial et rural auquel l'obligation d'élaborer un plan climat-air-énergie territorial a été transférée est compétent en matière de lutte contre la pollution de*

794 Loi LAURE, article 9.
795 Conformément aux dispositions du Code de l'environnement, article L.222-4-I.
796 Le PSQA constitue l 'outil de planification des actions à mener pour améliorer l'évaluation et la prise en compte de la qualité de l'air dans chaque région – Air PACA (AtmoSud), *PSQA 2017-2021*, 2017, 34p.
797 Code de l'environnement, articles L.222-4 à L.222-7 et R. 222-13 à R.222-36.
798 DREAL PACA - Listes des communes intégrées au PPA des Bouches-du-Rhône (agglomération Aix-Marseille) - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Communes_PPA_13_cle287ba7.pdf [Consulté le 23/08/18].
799 DREAL PACA – Liste des communes intégrées au PPA du Var (agglomération de Toulon) - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Communes_PPA_83_cle2d6644.pdf [Consulté le 23/08/18].
800 Arrêté du 28 juin 2016 *établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du Code de l'environnement*, article 2.

l'air, le programme des actions permettant, au regard des normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques[801] ».

La seconde raison tient aux nouvelles modalités de réalisation des plans de protection de l'atmosphère dans le cas d'un dépassement des valeurs limites de pollution de particules fines[802], nécessitant la création « *des mesures favorisant le recours aux énergies et aux technologies les moins émettrices de particules fines et facilitant le raccordement aux infrastructures gazières publiques ou aux réseaux de chaleur existants* ». Cette nouvelle version des PPA aura ainsi vocation à s'appliquer au sein de la Métropole, en fonction de sa situation de dépassement ou non[803], et viendra concrètement s'articuler avec le programme d'action du PCAEM, notamment sur le développement des EnR et les réseaux d'énergie.

Ainsi, au regard de l'importance d'une articulation entre le PCAEM et le PPA, et au vu des actuels critères de fixation des échelles de réalisation des PPA, nous soulignons la nécessité de réaliser une modification des périmètres d'adoption des PPA en créant une obligation d'adoption de ces derniers à l'échelle des EPCI[804].

La construction d'un PPBE métropolitain interconnecté au PCAEM

À la suite de la transposition en droit interne de la directive européenne relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement[805], les agglomérations de plus de 100 000 habitants - dont la liste est fixée par arrêté - ont eu pour obligation de réaliser un plan de prévention du bruit dans l'environnement[806].

Bien que la thématique du bruit ne figure pas dans le cadre règlementaire du PCAET, elle a fait l'objet d'une approche inclusive par l'ADEME, sur la base de convergences des objectifs et des moyens d'action associés entre les plans de prévention du bruit dans

---

801 Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016, *op.cit.*.
802 Conformément à l'article 23 de la loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 *mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 4.
803 *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
804 Cette proposition fait notamment suite à celle énoncée au sein du rapport de l'Assemblée nationale, *relative à l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, *op.cit.* pp. pp.88-90.
805 Ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 *prise pour la transposition de la directive 2002/49/ CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement*, JORF n°265 du 14 novembre 2004 page 19200.
806 Code de l'environnement, article L.572-2 & Arrêté du 26 décembre 2017 *modifiant l'arrêté du 14 avril 2017 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 habitants pour application de l'article L. 572-2 du Code de l'environnement*. Notons que la définition des agglomérations de l'arrêté est différente de celle prise en compte pour les PPA.

l'environnement et les PCAET[807]. C'est dans ce cadre que la Métropole a intégré la thématique bruit dans la réalisation de son plan climat[808], lui permettant de valoriser les actions déjà réalisées au sein de ses conseils de territoire. En effet, bien que seule la Communauté du Pays d'Aix ait engagé dans le cadre de sa compétence de lutte contre les nuisances sonores des actions spécifiques en lien avec son PCET[809], afin de diminuer les impacts du bruit sur le territoire[810] , la Communauté urbaine MPM a intégré au sein de son PPBE des mesures spécifiques[811], et la Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile a effectué un travail sur la création du PPBE de son territoire[812].

De manière concrète, le PCAEM intègrera un suivi des actions sur le bruit concernant les « *isolations acoustique et thermique, la végétalisation de l'espace urbain (lien zone calme/îlot de chaleur) ; la diminution de la place de la voiture par des solutions de planification (stationnement, circulation douce, retrait des projets d'habitations vis-à-vis de la route), l'organisation de la livraison du dernier kilomètre, le test de nouvelles solutions sur les revêtements routiers, les protections routières intégrées, la réduction de la vitesse, fluidité du trafic, la promotion du véhicule électrique et une motorisation « verte » pour les véhicules de transport en commun, le covoiturage et les plans de déplacement d'entreprise ainsi que le suivi environnemental (Climat/Air/Bruit) des projets structurants du territoire*[813] ».

Par ailleurs, la bonne inclusion des actions du PCAEM sur le territoire nécessite de prendre en compte les stratégies poursuivies sur les territoires limitrophes.

---

807 ADEME, « objectifs de l'AMI », *AMI PCAET & Bruit,* 2016, p.6.
808 Conseil de la Métropole, 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1734/CM, *Candidature à l'Appel à Manifestation d'Intérêt de l'ADEME - Plan Climat Air Energie Territorial et Bruit.*
809 L'action Eco-Renovez intégré au sein du PCET intègre notamment l'isolation phonique des bâtiments - Conseil Communautaire de la CPA du 21 mai 2015, *Amélioration du confort acoustique des logements - Dispositif d'aide directe aux particuliers.*
810 Pour le territoire de la CA CPA - Observatoire du bruit du Pays d'Aix, *bilan 2015* - consultable sur http://www.bruit.fr/boite-a-outils-des-acteurs-du-bruit/cartes-de-bruit-et-ppbe/observatoire-du-bruit-du-pays-daix-bilan-2015.html?format=pdf [Consulté le 23/08/18] ; la charte du développement durable du Pays d'Aix décline des objectifs en ce sens (*cf. infra.* Partie 2, titre 2, chapitre 1, section 2).
811 CU MPM, *plan de prévention du bruit* – adopté le 28 juin 2010, pp.51-85 ; déclinaison à l'échelle du conseil de territoire Marseille-Provence du PPBE : http://carto.marseille-provence.fr/geowebMPM/portal.do. [Consulté le 23/08/18]
812 Néanmoins, malgré une consultation du public réalisée fin 2014, le PPBE n'a pas fait l'objet d'une adoption - https://www.departement13.fr/fileadmin/user_upload/Amenagement_du_territoire/Routes/PPBE_approuve.pdf [Consulté le 23/08/18].
813 Délibération n° MET 16/1734/CM, *op.cit.*

2 – L'articulation du plan climat aux planifications climat-air-énergie limitrophes

La prise en compte des territoires limitrophes de l'EPCI peut permettre une articulation liée à d'autres facteurs que celui du territoire administratif. Ainsi, cette vision permet de dépasser l'approche du territoire administratif afin de penser la réduction des émissions à l'échelle d'un bassin de vie. La mise en place à cet effet de projets permettant des réflexions sur les interconnexions possibles entre les territoires fait l'objet d'un soutien de l'ADEME PACA, intégrant comme condition du financement d'un poste de chargé de mission, la nécessaire mutualisation de celui-ci avec une autre intercommunalité[814].

Par ailleurs, le législateur a mis en place des outils permettant de coordonner les approches des collectivités en matière énergétique, sans nécessiter la création de structures *ad hoc*[815]. La Métropole, dans le cadre de la construction de sa stratégie énergétique métropolitaine, a ainsi entamé une réflexion avec le Pays d'Arles, structure en charge de la mise en œuvre du plan climat sur le reste du département des Bouches-du-Rhône, afin de coordonner leurs actions respectives sur la question de la méthanisation[816], ainsi que celles entreprises dans le cadre de la construction de son programme alimentaire territorial[817], notamment au vu des impacts de celui-ci sur la politique climatique des deux territoires[818].

Ainsi, s'il est nécessaire que le plan climat ait intégré les différents objectifs d'échelle infrarégionale dans l'organisation de son action, la réalisation de celui-ci repose également sur son articulation avec les démarches volontaires des communes situées sur son territoire.

B) L'intégration des démarches volontaires communales

Conformément aux objectifs explicitement définis au sein du programme d'action, le plan climat « *identifie des projets fédérateurs, en particulier ceux qui pourraient l'inscrire dans*

---

814 BLANCHETON (O.), chargé de mission ADEME démarches territoriales transition énergétique, PCAET & Cit'ergie - *propos recueillis lors d'un entretien réalisé le 24/08/2018* ; v.eg. ADEME, rapport de performance 2017, pp.23-24, 59p.

815 *Cf. infra.* Partie 2, titre 2, chapitre 1, section 2.

816 En effet, l'une des spécificités des unités de méthanisation étant intrinsèquement lié à l'approvisionnement des centrales, les autorisations d'implantation des unités nécessitent de prendre en compte le périmètre d'approvisionnement de celles-ci (dépassant les limites administratives), ainsi que le dimensionnement des installations.

817 Conseil de Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1743/CM, *Elaboration d'un Projet Alimentaire Territorial (PAT) à l'échelle du département des Bouches-du-Rhône - Réponse à l'appel à Projet National pour l'Alimentation (PNA) 2016/2017 - Décision de principe*

818 Pays d'Arles, AMP, *Programme alimentaire territorial "Un territoire productif d'exception, au service d'une alimentation locale, durable et de qualité, accessible à tous"*, 2016, 12p. consultable sur http://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2017/01/TEV_INT2.1_AAPPMAMP_2016.pdf

une démarche de territoire à énergie positive pour la croissance verte »[819]. Dans le cadre de cette démarche, il est essentiel pour la réalisation du PCAEM que soit connu et pris en compte l'ensemble des démarches stratégiques volontaires des communes de son territoire, concourant aux objectifs portés au sein du plan climat, afin que la Métropole joue un rôle de facilitateur et de diffusion des bonnes pratiques[820]. Alors que nous avons déjà évoqué la question de l'agenda 21, dans les rapprochements possibles pouvant être réalisés concernant le volet changement climatique, nous nous intéresserons également aux différentes démarches à finalité climat-air-énergie existantes sur le territoire de la Métropole.

1 – Les agendas 21, ou l'intégration de l'action en matière climatique au sein des politiques de développement durable.

L'agenda 21 est un outil provenant directement du sommet international de la Terre de 1992 organisé à Rio de Janeiro. C'est à cette occasion que 173 chefs d'État adoptent Action 21[821], un document stratégique programmatoire venant notamment établir, dans son chapitre 28, le rôle déterminant des collectivités territoriales dans la mise en œuvre et la réussite de la planification, dans une finalité de développement durable. La porosité constatée entre agendas 21 et plans climat[822] a notamment pu favoriser le fait qu'une partie du territoire de la Métropole s'est engagée au sein de cette démarche. Tandis que la CA PAE[823] et la CPA[824] ont engagé préalablement à leur intégration au sein de la Métropole des agendas 21, notons que de nombreuses communes (16, voir tableau ci-dessous) ont également engagé une démarche de ce type.

819 Code de l'environnement, article R.229-51-III.
820 Un état des lieux des démarches est actuellement en cours de réalisation par l'Agence Régionale Pour l'Environnement, servant notamment de support aux démarches de concertation -
821 Texte fondateur de l'agenda 21.
822 Concernant notamment la possibilité pour les PCAET de constituer le volet climat des agendas 21 – *Cf. supra.* Titre 1, chapitre 2, section 1.
823 Programme d'actions 2012 – non réactualisé depuis l'intégration au sein de la Métropole.
824 Dont la charte de développement durable 2010-2015 a fait l'objet d'une reconnaissance nationale agenda 21. Notons que la démarche est actuellement poursuivie : Conseil de Territoire du Pays d'Aix, *Charte développement durable du Pays d'Aix - Horizon 2040 - un laboratoire de l'innovation éco-responsable dans la Métropole Aix-Marseille-Provence,* 2017, 27p.

	Agenda 21 reconnu au niveau national	Agenda 21 en cours de construction
BOUC BEL AIR	X	
COUDOUX		X
FUVEAU	X	
GREASQUE		X
JOUQUES		X
LA FARE-LES-OLIVIERS	X	
LA ROQUE D'ANTHERON		X
LES PENNES MIRABEAU	X	
MEYRARGUES	X	
MIRAMAS	X	
PERTUIS		X
ROUSSET		X
SEPTEMES-LES-VALLONS		X
SIMIANE COLLONGUE	X	
VENELLES	X	
VITROLLES	X	

État d'avancement des agendas 21 des communes du territoire de la Métropole[825]

Cette situation possède en pratique un intérêt pour l'efficacité du plan climat pour deux raisons. D'une part, les agendas 21 adoptés au sein des communes font de celles-ci comme des acteurs engagés dans la réalisation de démarches de durabilité de territoire, intégrant la composante climatique au sein des politiques sectorielles conduites[826]. Cela implique une nécessaire articulation des communes avec l'intercommunalité, notamment étant donné le nouveau rôle de ces dernières en termes d'animation et de coordination de la transition énergétique sur le territoire articulé en cohérence des objectifs du plan climat[827]. D'autre part, la prise en compte des agendas 21 communaux peut être réalisée en synergie des missions d'animation confiées à l'ARPE. En effet, celle-ci possède une mission d'assistance des communes de la Région dans la réalisation des agendas 21[828], et par ailleurs fait l'objet d'une

[825] ARPE PACA, *cartographie des agendas 21 adoptés au sein de la Région PACA* - http://www.territoires-durables-paca.org/agenda21-paca/moteur-de-recherche_697.html [Consulté le 23/08/18].
[826] ARPE PACA, *Regard sur les agendas 21 locaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur : bilan & perspectives*, 2014, pp.15-18.
[827] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.
[828] Au sein notamment de son réseau territoires durables, *cf. infra* Partie 2, Titre2, Chapitre 2, Section 1.

convention avec la Métropole dans le cadre de l'élaboration de son plan climat, permettant ainsi la bonne réalisation de ce dernier[829].

2 – Des approches diversifiées concourant aux objectifs climat-air-énergie

Au-delà de la démarche globale que représente l'agenda 21, de nombreuses communes au sein de la Métropole ont engagé une approche spécifique des questions énergétiques. Tandis que nous avons pu constater une évolution des démarches de territoires à énergie positive par la loi TECV, de nombreuses communes du territoire ont également entamé des démarches spécifiques de labellisation, comme c'est le cas du label « Cit'ergie », avec notamment l'appui de la Région dans la réalisation de cette démarche, ou enfin des plans climat communaux réalisés sur le territoire.

Du TEPOS au TEPCV, de la transition énergétique aux transitions sociétales

La démarche TEPOS, ou « 100% territoires à énergie positive » a été créée en 2010 par l'association « réseau pour la transition énergétique », et a fait l'objet d'un déploiement depuis 2011.



Historique de la démarche TEPOS[830]

Celle-ci a pour objectif que les territoires s'engagent à atteindre un état d'autosuffisance énergétique durable, au travers de la réduction des besoins énergétique, de la

[829] Bureau de la Métropole du 18 mai 2018, délibération n° MET 17/3222/BM, *Attribution d'une subvention à l'Agence Régionale pour l'Environnement (ARPE) pour son appui au Plan Climat Air Energie Métropolitain - Approbation d'une convention.*

[830] CLER, *plaquette d'information*, 2017, 4p - http://www.territoires-energie-positive.fr/presentation/qu-est-ce-qu-un-territoire-a-energie-positive. [Consulté le 23/08/18].

mise en œuvre d'une politique d'efficacité énergétique et du déploiement d'EnR[831]. Bien que peu de territoires aient engagé cette démarche[832], celle-ci a notamment constitué la base des premiers appels à projets de l'État concernant les « territoires à énergie positive pour la croissance verte » dit TEPCV. Ainsi, en amont de la consécration par la loi TECV du dispositif, un appel à manifestation d'intérêt TEPCV a été réalisé en 2014, visant à l'identification de 200 territoires français. Notons que les territoires labellisés TEPOS ont explicitement été identifiés par l'État avec pour vocation d'être lauréats de l'appel à projets : « *La trentaine de territoires qui est actuellement engagée dans une démarche TEPOS a vocation à être incluse dans l'appel à projets national TEPCV*[833] ». Bien que les TEPOS continuent d'exister en parallèle de la labellisation TEPCV[834], la structure labellisant les TEPOS (le CLER) a salué le dispositif TEPCV comme une avancée, notamment du fait de l'engagement direct de l'Etat, tout en s'interrogeant sur les limites du dispositif[835].

Pour autant, la démarche TEPCV a acquis une dimension plus large, par les thématiques qu'elle recouvre, les modalités de consécration au sein de la loi TECV et le nombre de collectivités labellisées. En effet, la caractérisation d'une collectivité TEPCV s'effectue dans le cadre d'actions spécifiques, réalisées sur six thématiques précises[836]. Notons par ailleurs que la labellisation TEPCV confère aux lauréats des opérations labellisées le caractère d'expérimentation[837]. Par ailleurs, alors qu'initialement 200 territoires étaient concernés par la loi TECV, aujourd'hui plus de 550 territoires sont labellisés[838], dont les

831 NADAI (A.) et al. « Les territoires face à la transition énergétique, les politiques face à la transition par les territoires ? » *in* LAVILLE (B.), THIEBAULT (S.) & EUZEN (A.), *Quelles solutions face au changement climatique ?,* CNRS Editions, 2015, 386p.

832 En 2016, 45 territoires (collectivités et groupements) étaient au sein du réseau TEPOS. Notons qu'aucun territoire n'était situé sur la Métropole.

833 Etat, *AMI TEPCV – questions réponses*, 2014, 3p.

834 Ceci dû au fait que les TEPCV ne se basent pas sur une approche intégrée complète mais seulement sur certaines opérations.

835 En ciblant notamment un manque de communication entre l'Etat et les collectivités - CLER, *rapport d'enquête au sein du réseau TEPOS sur l'appel à projet TEPCV,* 2016, 17p.

836 Les six thématiques faisant l'objet de la labellisation TEPCV sont « réduction de la consommation d'énergie dans le bâtiment et l'espace public ; diminution des émissions de gaz à effet de serre et des pollutions liées aux transports ; développement de l'économie circulaire et de la gestion durable des déchets. production d'énergies renouvelables locales ; préservation de la biodiversité, protection des paysages et promotion d'un urbanisme durable ; promotion de l'éducation à l'environnement, de l'écocitoyenneté et mobilisation des acteurs locaux » - http://www.tepcv.developpement-durable.gouv.fr/les-themes-tepcv-r148.html [Consulté le 23/08/18].

837 La formulation de l'article 188-IX est assez intéressante sur ce point « L'Etat, les régions ainsi que les métropoles et les établissements publics s'associent pour que deux cents expérimentations de territoires à énergie positive soient engagées en 2017 ».

838 Carte des collectivités lauréates - http://carte.tepcv.developpement-durable.gouv.fr/. [Consulté le 23/08/18].

communes de Vitrolles[839] et de Ventabren[840]. C'est notamment sur ce point que le PCAEM de la Métropole doit intégrer les projets TEPCV de ces communes dans la construction de son programme d'action, afin de pouvoir jouer pleinement un rôle dans le suivi et la valorisation des nouvelles pratiques de son territoire, en accord avec l'objectif d'inscrire l'ensemble du territoire dans une démarche TEPCV[841].

La prise en compte des démarches Cit'ergie et plans climat à échelle communale

Parallèlement aux dispositifs TEPCV de l'État et aux démarches TEPOS, de nombreuses démarches communales ont été réalisées sur le territoire métropolitain, en lien avec le label Cit'ergie ou dans le cadre des plans climat, qu'il est également nécessaire d'intégrer au sein du PCAEM.

Le label « Cit'ergie »[842] constitue la déclinaison française du « European energy award[843] ». Explicitement considéré comme « *un appui opérationnel à l'élaboration des PCAET* », la démarche permettant également de structurer les territoires dans l'atteinte des objectifs de la convention des maires[844], est évaluée en trois niveaux de performance « cap Cit'ergie », « Cit'ergie » et « Cit'ergie or »[845], intégrant des spécificités d'élaboration comparables à celles du PCAET, bien que ciblée spécifiquement sur l'énergie[846]. Bien qu'aucune collectivité ne fasse actuellement l'objet d'une labellisation Cit'ergie au sein du territoire métropolitain, de nombreuses démarches en ce sens ont été engagées dans le cadre

839 Concernant l'achat de véhicules électriques et la réalisation d'un point stratégique du réseau cyclable et piéton de la ville – Ville de Vitrolles, *convention TEPCV*, 2017, 13p.
840 Pour la réalisation d'un bâtiment solaire à courant continu – v. Ville de Ventabren, conseil municipal du 29 mars 2017, délibération n°39, *signature de la convention TEPCV entre la commune de Ventabren et le MEEM.*
841 Code de l'environnement, R.229-51-III.
842 ADEME, présentation du dispositif Cit'ergie, *http://www.citergie.ademe.fr/label-citergie_dispositif-europeen*. [consulté le 05/09/2018].
843 European Energy Award, *Optimising and successfully implementing Municipal Energy and Climate Protection Activities,* 2012, 8p.
http://www.european-energy-award.org/fileadmin/Documents/Download/eea-optimising-activities-2012.pdf. [consulté le 05/09/2018].
844 Aucun territoire métropolitain n'ayant mis en œuvre cette démarche, nous noterons simplement que le dispositif de la convention des maires a été construite en 2008 et consiste en une approche à l'initiative des territoires pour atteindre, voire dépasser les objectifs de l'Union européenne fixée au sein du paquet climat-énergie, cette démarche étant par ailleurs soutenue par la commission européenne et reconnue par l'organisme à l'origine de Cit'ergie – http://www.european-energy-award.org/cooperation/eea-covenant-of-mayors/ [consulté le 05/09/2018].
845 ADEME, *Cit'ergie – le label des territoires engagés dans la transition énergétique*, 2017, 6p.
846 ADEME & EEA, *Règlement du label Cit'ergie*, version 2018 – http://www.citergie.ademe.fr/sites/default/files/fichiers_partages/Citergie_Reglement%20label_mars2018.pdf. [consulté le 05/09/2018].

de la démarche A.G.I.R pour l'énergie[847]. Cette démarche a été animée par la Région PACA entre 2009 et 2012 avec pour objectif d'effectuer une progression des collectivités vers le dispositif national, impliquant notamment 5 communes de la Métropole[848]. Ainsi, l'intégration de ces démarches par la Métropole pourrait permettre de prendre appui sur les éléments réalisés au sein des communes, afin de réactualiser ces démarches et les redynamiser.

Enfin, notons que plusieurs communes de la Métropole ont adopté un plan climat, règlementaire ou volontaire, en s'articulant avec l'outil mis en œuvre à l'échelon intercommunal. En effet, d'une part, certaines communes ont eu à réaliser un plan climat, du fait du premier cadre juridique imposant la réalisation de celui-ci aux villes de plus de 50 000 habitants, ce qui fut le cas des communes de Marseille[849] et d'Aix-en-Provence[850]. D'autre part, certaines communes ont réalisé de manière volontaire une démarche visant à décliner à l'échelle communale les actions préfigurées au sein des PCET intercommunaux (Gardanne, Vitrolles)[851]. Ainsi, la création du PCAET nécessite également d'intégrer la continuité de ces actions et de permettre une plus grande diffusion des déclinaisons communales du programme d'action, en envisageant même une intégration du suivi de ces démarches au sein du PCAEM sur le modèle réalisé au sein du territoire du Pays d'Aix[852].

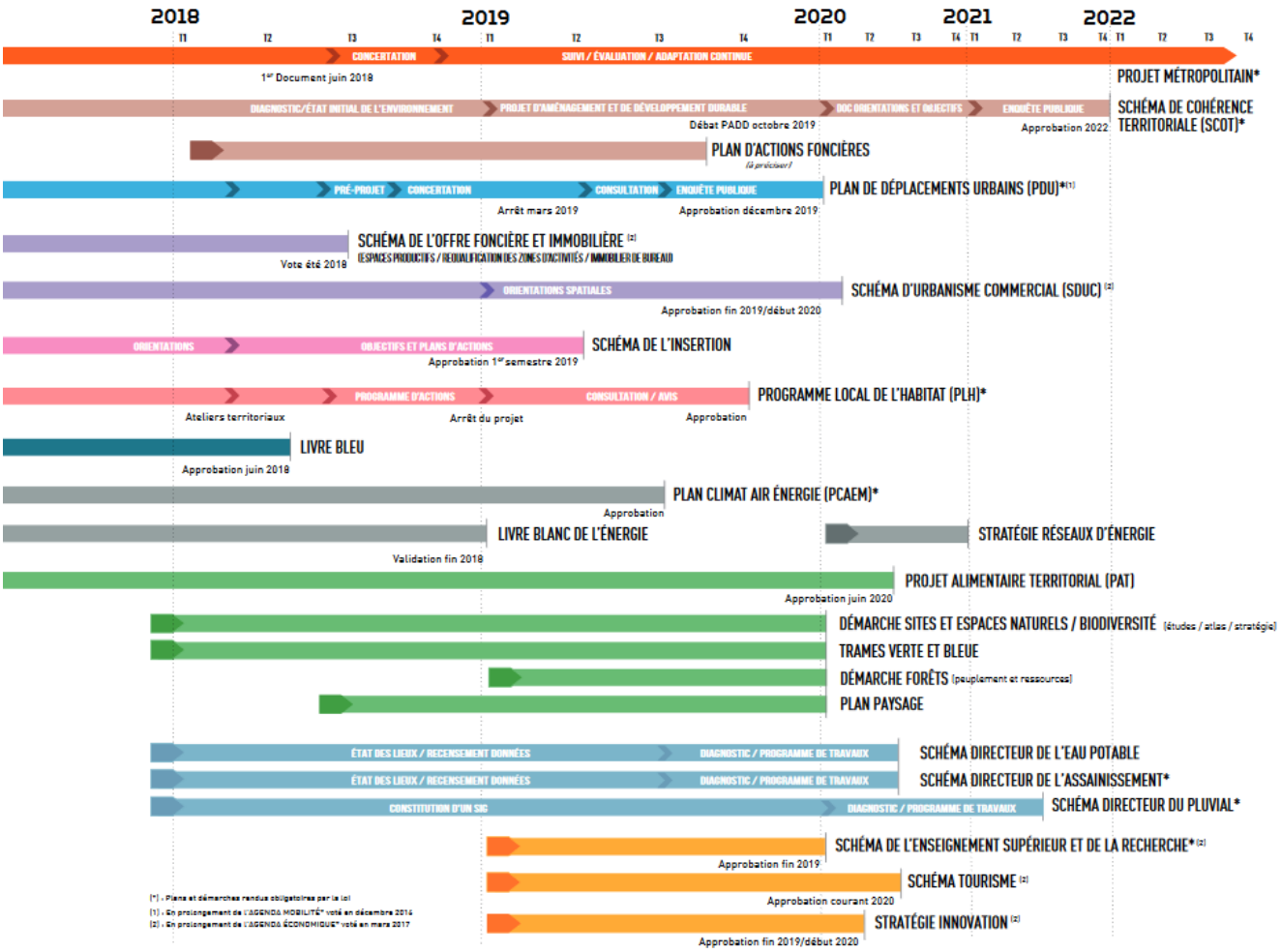
Alors que la prise en compte de l'ensemble des démarches des territoires externes à la Métropole apparaît indispensable à la bonne efficacité de son plan climat, l'inclusion de ce dernier au sein de l'ensemble des planifications stratégiques de la collectivité le mettant en œuvre constitue la garantie de la bonne transversalité de son action.

§ 2 – L'articulation du plan climat avec les documents stratégiques métropolitains

Dans un premier temps, il convient d'examiner les interactions existantes entre le PCAEM et les autres documents stratégiques à vocation transversale de la collectivité, pour ensuite aborder les liens particuliers avec les documents stratégiques de certaines thématiques

[847] Région PACA, *A.G.I.R par l'exemple : les Collectivités lauréates A.G.I.R pour l'énergie*, 2012, 15p. – consulté sur http://www.mairie-lesorres.fr/sites/communo-senso.com/files/7/fiche_doc/490/agirparlexemplelescollectiviteslaureatesagirpourlenergie.pdf. [consulté le 05/09/2018].
[848] Carry-le-Rouet, Grans, Salon-de-Provence, Ventabren et Vitrolles – *ibid.* p.12 ; ces villes ont notamment fait l'objet de récompenses lors du 7° forum AGIR, Marseille, 6 novembre 2013.
[849] Ville de Marseille, *PCET 2012-2020 - rapport 2012,* 2012, articulation au PCET MPM pp.15-17 162p.
[850] Directement intégré au PCET adopté par la CPA, *op.cit.*
[851] CPA, PCET, *op.cit.*
[852] Bilans du PCET de la CPA ; *cf. supra*. note 386.

spécifiques. Cette articulation est d'autant plus importante que la Métropole, en tant que nouvel EPCI, se doit de construire simultanément ses différentes stratégies.



Synthèse des documents de planification élaborés au sein de la Métropole AMP[853]

A) L'articulation entre PCAEM et documents intégrateurs métropolitains

Alors que les effets juridiques du PCAET par rapport au SCoT ont été identifiés par le législateur[854], il convient dans un premier temps d'analyser en quoi l'ensemble des documents stratégiques de la collectivité permet d'assurer l'efficacité de sa politique climatique. Spécificité métropolitaine, il est nécessaire de réaliser une analyse sur l'articulation du PCAEM au regard de deux documents stratégiques. Ainsi, nous étudierons tout d'abord le « projet métropolitain », document stratégique spécifique de la Métropole propre à son

[853] AMP, projet métropolitain - *ambition 2040 : 12 engagements pour une métropole à vivre*, 2018, p.129 ; v.eg. AMP, « Métropole pratique », projet métropolitain, 2017, pp.10 et s.
[854] Cette analyse sera par ailleurs effectuée sous l'angle de l'effectivité du PCAEM, *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre2, section1.

institution, pour ensuite présenter l'articulation entre le plan climat et le SCoT dans le cadre de leur élaboration conjointe, indépendamment des effets juridiques de ces documents.

1 – Un projet métropolitain qui fonde les objectifs climat-air-énergie de long terme

« Mes chers collègues, je souhaite, avec le lancement de la préparation du projet métropolitain, ouvrir une nouvelle phase pour la Métropole, après notre naissance institutionnelle, après la mise en place de nos instances politiques et techniques, et dans la suite de notre pacte de gouvernance et de fiscalité.[855] *»*

La création par la Métropole d'un document indépendant appelé « projet métropolitain » est le résultat d'un flou créé par le législateur avec les lois MAPTAM et NOTRe. Notons tout d'abord que ce document doit être distingué des éléments produits au sein de la mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, ceux-ci n'ayant pas valeur de projet métropolitain[856]. À l'origine, le projet métropolitain s'est vu consacré au sein de la loi MAPTAM qui en donne une définition relativement claire, indiquant explicitement ses composantes, et disposant que celui-ci « *comporte un diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, des orientations stratégiques pour le développement de la métropole ainsi que des domaines d'intervention prioritaires* »[857] et dont sa finalité « *définit les orientations générales de la politique conduite par la métropole* »[858] .

Cependant, le projet métropolitain a été créé à l'origine en tant qu'outil dédié à la Métropole du Grand Paris, afin notamment d'assurer l'articulation de celle-ci au schéma directeur de la Région Île-de-France. Or, par la loi NOTRe, le législateur a étendu les possibilités de création de ce dernier, en consacrant implicitement une compétence de la Métropole AMP dans la réalisation d'un projet métropolitain. En pratique, deux éléments au sein de la loi viennent corroborer le fait que la Métropole AMP est, avec la Métropole du Grand Paris, la seule ayant à réaliser un projet métropolitain.

Premièrement, si l'élaboration d'un projet Métropolitain par AMP n'est pas inscrite dans la loi, le législateur a prévu que le projet métropolitain ne puisse pas faire l'objet de

---

855 GAUDIN (J-C.), *Conseil de la Métropole AMP du 17 octobre 2016,* procès-verbal*,* p.33 - https://deliberations.ampmetropole.fr/Docs/Seance/2016/10/17/COMPTERENDU/00000LTJ.pdf. [Consulté le 05/09/2018].

856 Ainsi, le document « convergences métropolitaines » *(op.cit.)* ne constitue pas la finalité du projet métropolitain.

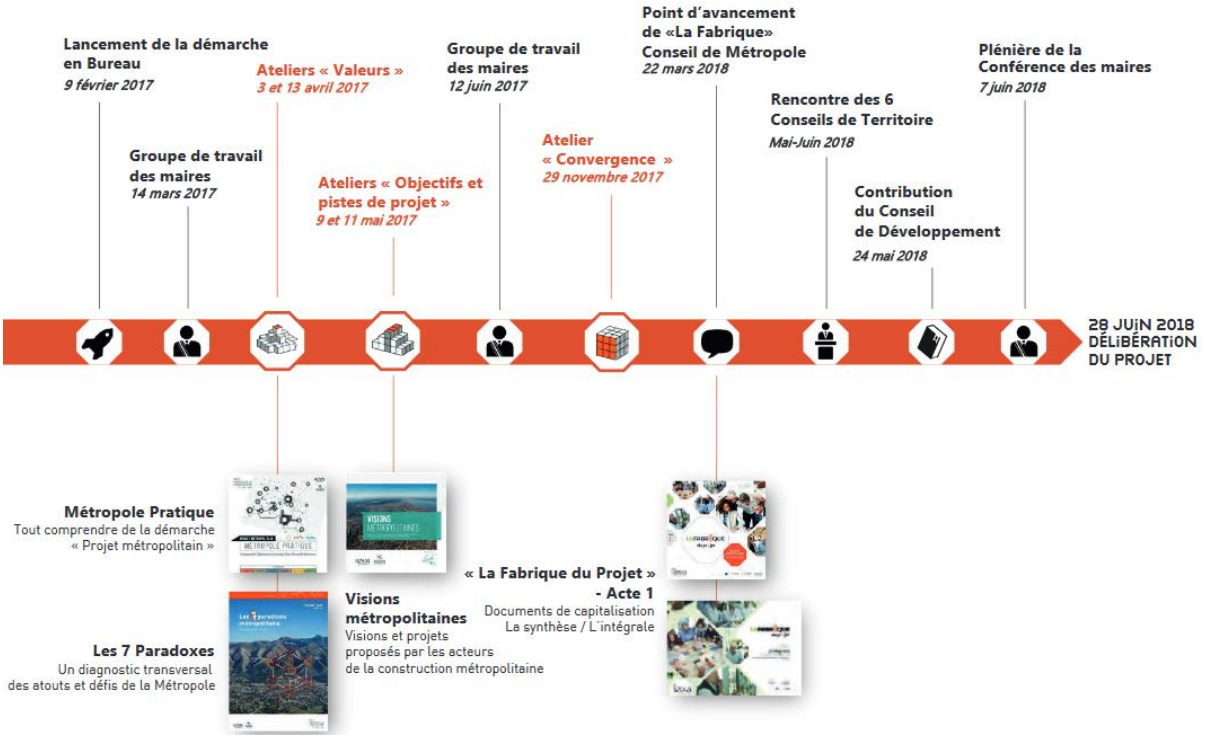
857 CGCT, article L.5219-1-I.

858 Idem.

délégation à ses conseils de territoire[859]. Deuxièmement, le législateur a intégré au sein des dispositions communes du CGCT[860] le fait que « *Le conseil de la métropole transmet au conseil de territoire les orientations stratégiques de nature à assurer la cohérence du projet métropolitain* ». Bien que dans le cas de la Métropole AMP le législateur n'ait pas consacré explicitement l'obligation de matérialiser ce projet métropolitain, la reprise des termes « projet métropolitain » utilisés pour la Métropole du Grand Paris laisse supposer une méthodologie de réalisation du document similaire par cette dernière. C'est pourquoi nous pensons à une maladresse du législateur, car ce dernier est venu caractériser explicitement le fait que le projet d'aménagement et de développement durable du SCoT de la Métropole du Grand Paris constitue le projet métropolitain devant être réalisé par cette dernière, sans pour autant généraliser à la Métropole Aix-Marseille Provence cette considération.

Par conséquent, le projet métropolitain au sein de la Métropole AMP fait l'objet d'un document distinct adopté au sein de la Métropole[861]. Il a été réalisé à la suite d'une démarche participative ambitieuse[862], construite notamment grâce aux apports des agences d'urbanisme[863] et du conseil de développement[864]. L'objectif poursuivi par la collectivité est d'assurer une cohérence entre les objectifs fixés au sein du document à échéance 2040 et les différentes politiques sectorielles[865].

[859] Loi NOTRe, article 54.
[860] CGCT, article L.123-23.
[861] Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7621/CM, *Approbation du document "Ambition 2040 : 12 engagements pour une métropole à vivre".*
[862] Lauréate défis urbains 2018 en méthode de construction territoriale ; v. eg. AMP, - *ambition 2040 : 12 engagements pour une métropole à vivre, op.cit.,* pp.10-17.
[863] Bureau de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/5079/BM, *Approbation de l'avenant n°4 à la convention-cadre conclue avec l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM), relatif à l'attribution d'une participation financière complémentaire pour le projet métropolitain.*
[864] Conseil de développement Métropole AMP, *propositions pour le projet métropolitain - Délibération en plénière du 24 mai 2018, suite à la saisine du Président de la Métropole Aix-Marseille-Provence (15 juin 2017),* 2018, 50p.
[865] AMP, projet métropolitain -*op.cit.* p.129



Chronologie de réalisation du projet métropolitain et des documents associés[866]

Par son articulation affirmée avec les autres documents sous le terme de cohérence, le projet métropolitain doit ainsi être regardé attentivement s'agissant des effets juridiques de ce document stratégique, dont la construction des objectifs s'est notamment réalisée conjointement avec l'élaboration du PCAEM[867]. Ainsi, le projet métropolitain intègre explicitement les questions climatiques au sein de ses 12 engagements avec « *entrons dans l'ère de l'après-carbone pour changer d'air (et d'énergies)* », posant les objectifs à l'horizon 2040 d'une couverture de 60% des besoins énergétiques du territoire par des EnR, d'une division par deux des consommations et des jours de dépassement des valeurs limites de pollution atmosphérique, d'une réduction de 30% des émissions de GES et des polluants atmosphériques[868]. Le poids de la transition énergétique a été construit en accord avec l'avis du conseil de développement, allant dans le sens d'un renforcement des objectifs climat-air-énergie. En effet, le conseil de développement propose de renforcer les objectifs de la Métropole en matière de transport et de développement d'énergies, ainsi que le rôle de celle-ci dans la coordination avec les acteurs du territoire sur les questions de transition énergétique[869].

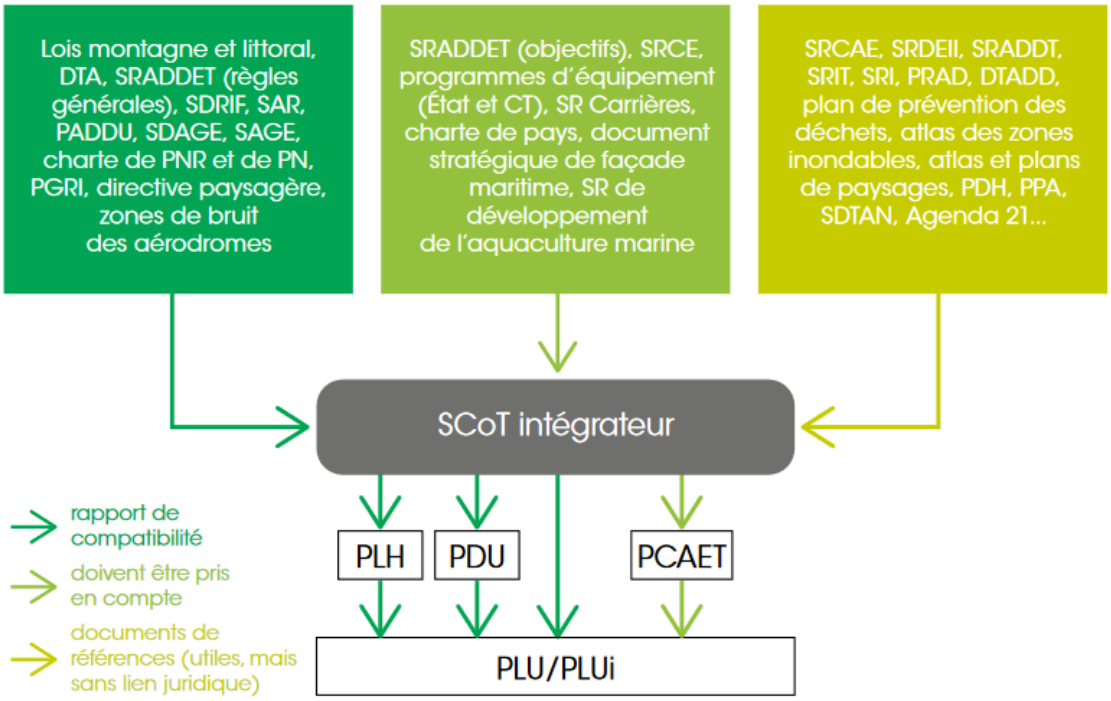
---

866 *Ibid.* p.15.
867 *Cf. infra.* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.
868 AMP, *Projet métropolitain op.cit.* engagement n°3, pp. 65-69.
869 Métropole AMP - Conseil de développement « priorité 7 : la transition énergétique comme levier de transformation » *propositions pour le projet métropolitain op.cit.*, pp.36-37.

En parallèle du projet métropolitain, le PCAEM a également vocation à s'articuler avec le document intégrateur règlementaire de la collectivité qu'est le SCoT.

2 – Une construction conjointe entre PCAEM et SCoT

Le schéma de cohérence territorial actuellement en cours d'élaboration par la Métropole, en tant que document règlementaire intégrateur des collectivités, implique la prise



en compte de nombreux documents stratégiques.

Document devant faire l'objet d'une articulation avec le SCoT[870]

Concrètement, la Métropole effectue une distinction entre le projet métropolitain et le SCoT, dont le premier dépasse le cadre de l'aménagement, et a pour objet d'être notamment traduit au sein du SCoT[871]. Bien que nous puissions voir ici l'émergence d'un principe d'intégration des exigences climatiques propre à la Métropole Aix-Marseille-Provence[872], l'articulation entre PCAEM et SCoT vient se traduire non pas au regard de l'impératif règlementaire d'articulation, mais au regard des différences de temporalité entre les outils[873].

---

870 Ministère du logement et de l'habitat durable, *Le SCoT - Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire*, 2017, p.2, 4p.
871 AMP, *Projet métropolitain*, *op.cit.* pp.127 et s.
872 *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 2, section 1.
873 Conformément à la frise chronologique du projet métropolitain, nous constatons une adoption du PCAEM prévue à la fin du premier semestre 2019, tandis que le SCoT voit son adoption prévue à échéance 2022.

En effet, la réalisation du PCAEM en amont du SCoT permettra en pratique de définir des axes de convergence d'aménagement tenant compte des différents éléments de stratégie mis en œuvre en matière de climat, d'air et d'énergie[874].

B) L'articulation avec les documents sectoriels de la Métropole

Au-delà de l'articulation générale entre PCAEM et documents intégrateurs, nous avons déjà constaté qu'en pratique le plan climat a vocation à s'articuler avec l'ensemble des documents stratégiques sectoriels de l'administration[875]. Ainsi, bien qu'en dehors des PLUi[876], le plan climat ne possède aucun effet juridique explicite sur les documents stratégiques thématiques de la Métropole, il est pour autant nécessaire d'identifier quels sont les points de convergence entre les différents documents structurants de la collectivité[877]. Ainsi, sans compter le projet métropolitain et le SCoT, plus de vingt plans et schémas sont en cours de réalisation ou actuellement planifiés par les différentes directions de la Métropole, qu'il est nécessaire d'appréhender au regard de la construction du plan climat[878].

Nous pouvons classifier cet ensemble de documents de planification au sein de certaines thématiques préalablement identifiées, à savoir l'urbanisme, le transport, les déchets, l'économie et l'environnement ces derniers afin d'appréhender, dans son ensemble, les complexités inhérentes à la construction en transversalité du PCAEM au sein de la collectivité.

Ainsi, en matière d'aménagement et d'urbanisme, outre l'élaboration du SCoT, les conseils de territoire élaborent actuellement leurs PLUi[879], actualisant les règles d'urbanisme et de construction au sein des communes de la Métropole. Le PLUi doit ainsi être regardé sous l'angle des différents leviers règlementaires permettant de favoriser l'émergence

---

874 *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 2, section 1.

875 *Cf. supra.* Chapitre 1, section 2 - Schéma de synthèse d'inscription du PCAEM au sein des documents de stratégie de la Métropole.

876 Nous traiterons celui-ci de manière spécifique au sein de la partie liée à l'effectivité de l'outil - *Cf. infra.* Partie 2, titre 1, chapitre 2, section 1.

877 Pour rappel, le livre blanc de l'énergie, constitutif de la stratégie énergétique métropolitaine, est intégré au sein du plan climat. A ce titre, nous ne traitons pas ici de son articulation (*Cf. supra.* Chapitre 1, section 1).

878 En dehors du plan climat et du livre blanc de l'énergie qui lui est rattaché. Notons que la plupart des documents de stratégie n'ont pas fait l'objet de délégation aux conseils de territoire de la Métropole, conformément à l'article L. 5218-7 du CGCT. Notons que nous ne brosserons pas ici le tableau exhaustif des documents stratégiques de la Métropole, mais nous efforcerons de souligner les thématiques dont l'articulation apparaît nécessaire avec le PCAEM.

879 Notons que le PLUi du conseil de territoire Marseille-Provence est en cours d'adoption, avec l'arrêt de son projet en juin 2018 – Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET/7375/CM, *Plan Local d'Urbanisme intercommunal PLUi du Territoire Marseille Provence - Arrêt du projet.*

d'actions permettant l'atteinte des objectifs climatiques au travers notamment du déploiement d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, ainsi que de lutte contre les îlots de chaleur urbains[880]. Le programme local de l'habitat, élaboré à l'échelle métropolitaine, contient quant à lui un volet intrinsèquement lié à la précarité énergétique et la maîtrise de l'énergie qu'il sera nécessaire de prendre en compte[881]. Également, notons que la Métropole élabore actuellement un plan d'actions foncières sur son patrimoine, dont certaines orientations peuvent s'avérer complémentaires des objectifs du plan climat (en matière notamment de production d'énergie renouvelable).

Quant aux transports, l'Agenda de la mobilité, document stratégique cadre de la métropole, adopté en 2016, décline l'ensemble des éléments de stratégie de la mobilité de la Métropole[882]. Il intègre notamment des éléments importants dédiés à la mobilité décarbonée[883]. À ce jour, une déclinaison opérationnelle des orientations de l'Agenda de la mobilité est en cours de réalisation au sein du plan de déplacement urbain élaboré à l'échelle de la Métropole, dont l'arrêt du projet devrait être réalisé au premier trimestre 2019. Dès 2020, sera intégrée aux réflexions la question d'un schéma d'ensemble de la voirie.

Concernant le développement économique, l'adoption en mars 2017 de l'Agenda du développement économique de la Métropole[884] a permis de relier la transition énergétique avec l'innovation, l'un des axes de développement de l'Agenda[885]. A cet effet, divers projets sont aujourd'hui en cours de réflexion pour un déploiement au sein des documents stratégiques en matière de tourisme[886], d'innovation, ainsi qu'au travers de l'établissement du schéma d'urbanisme commercial, prônant des objectifs en amont de prise en compte des réseaux d'énergie dans l'élaboration des projets.

---

880 *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

881 Le PLH 2012-2018 adopté au sein de la CU MPM contenait déjà des recommandations spécifiques en matière – MPM, « objectifs 1.1 et 1.2 », *PLH 2012-2018,* 2012, pp.51 ; 63.

882 Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° TRA 001-1376/16/CM, *op.cit.*

883 Métropole AMP, *Agenda de la mobilité, op.cit.,* pp.45-52 & 56-57.

884 Conseil de la Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/3098/CM, *Approbation de l'Agenda du Développement Economique Métropolitain*.

885 A la fois au travers de son identification comme l'une des six filières d'excellence économique du territoire, et des leviers d'action à déployer – AMP, *Agenda du Développement Economique Métropolitain,* 2017, pp.60-62.

886 A noter qu'aujourd'hui la question climat-air-énergie dans son ensemble ne figure pas au sein des orientations fixées par la Métropole en matière de tourisme – Conseil de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/5048/CM, *Orientations de la Métropole Aix-Marseille-Provence sur les compétences liées au tourisme.*

Enfin, notons qu'en matière d'environnement, mis à part l'extension à l'échelle métropolitaine de son contrat de baie[887], ainsi que l'adoption d'un livre bleu dédié aux questions de la mer, du littoral et des activités liées au nautisme intégrant directement dans ses considérations les enjeux énergétiques[888], la Présidente de la Métropole et du Département Martine VASSAL a annoncé le 16 octobre 2018, la parution d'un document de planification volontaire appelé Agenda environnemental[889]. Ce document prévoit la réalisation d'actions regroupées en quatre axes : qualité de l'air, transition énergétique, mer, littoral et milieux aquatiques ainsi que biodiversité. La mise en œuvre de l'agenda s'effectuera conjointement entre Département et Métropole, avec un budget d'un milliard d'euros sur cinq ans[890]. Bien que l'intégration de la Métropole dans l'élaboration de ce document ait été soudaine[891], de nombreuses orientations intégrées au sein du plan climat et non encore traduite au sein du programme d'action apparaissent d'ores et déjà. C'est notamment le cas des différentes mesures pour faciliter la transition énergétique au travers d'outils de financement des projets d'énergie renouvelable[892]. À côté de l'Agenda environnemental, un ensemble de documents stratégiques de la Métropole lié à la protection de l'environnement est actuellement en cours de construction[893]. L'articulation entre ces documents sera double, car si le plan climat s'intéressera directement aux questions de stockage carbone ainsi que de ressources biomasse concernant son volet énergétique, le traitement des enjeux de vulnérabilité et d'adaptation au sein du plan climat permettra de mieux orienter les politiques de protection des documents stratégiques environnementaux.

---

887 Document ayant vocation à protéger les littoraux côtiers, dont le périmètre initial lors de son adoption en 2015 excédait déjà le territoire Marseille-Provence – CU MPM, Conseil communautaire du 10 avril 2015, délibération n° DEE 15/12972/CC *Approbation du dossier définitif du Contrat de Baie de la métropole marseillaise.* Des extensions ont ainsi été réalisées depuis - Conseil de la Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/2976/CM *Extension du périmètre du Contrat de Baie de la métropole marseillaise au territoire dit "Golfe de Fos".*

888 Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7531/CM *Approbation du Livre Bleu de la Métropole Aix-Marseille-Provence* ; AMP, *Livre bleu - Tome 1 : Diagnostic*, 2018, pp. 15 ; 24-26.

889 CD 13, AMP, « Agenda environnemental – Quelle empreinte laisserez-vous pour les générations futures ? », *dossier de presse*, 16 octobre 2018, 37p.

890 KERBOUA (N.) « La Métropole et le Département dans un engagement commun pour l'environnement » *Go Met'*, 24 octobre 2018.

891 Le document n'apparaît pas parmi les documents stratégiques identifiés au sein du projet métropolitain, et son intégration s'est réalisée en pratique dès l'élection de Martine VASSAL à la présidence de la Métropole ; VINZENT (J.) « Martine VASSAL bricole un agenda environnemental à un milliard d'euros » *Marsactu,* 17 octobre 2018.

892 CD 13, AMP, *Agenda environnemental, op.cit.* pp.21-26.

893 Cf. supra. Synthèse des documents de planification élaborés au sein de la Métropole AMP.

Conclusion de Chapitre

Au-delà des documents identifiés au PCAET par leurs effets juridiques, la construction du PCAEM à l'échelle du territoire rassemble une pléiade de schémas et d'instruments de planification dont l'incidence directe ou indirecte sur la politique climatique métropolitaine est importante. Or, ce nombre très important de documents, dont une grande partie n'est pas encore finalisée au sein de la Métropole, ne permettra pas de réaliser à l'échelle de celle-ci un plan climat intégrant parfaitement l'ensemble des actions sectorielles de l'institution ayant un impact climatique.

Par ailleurs, cette question ne peut pas uniquement s'appréhender au regard du déploiement de la Métropole, mais doit également s'analyser dans le rapport de celle-ci avec les autres territoires, et notamment à la Région, qui bien que figurant parmi les rares territoires régionaux n'ayant pas fait l'objet de modification de son périmètre, a vu l'ensemble de ses outils stratégiques profondément remanié. En outre, à ce jour, seulement une partie d'entre eux a été adoptée.

Pourtant, c'est de la bonne connaissance de cet ensemble que dépend l'efficacité du plan climat. Il sera donc important de veiller à l'intégration d'outils au sein du plan climat de la Métropole permettant, dans le cadre d'un processus d'amélioration continue, d'effectuer un travail de rapprochement entre les différents documents stratégiques.

Conclusion de titre

Si l'on se place au regard de la capacité d'articulation du plan climat aux compétences de la collectivité le mettant en œuvre, nous pouvons dès à présent constater qu'au niveau de la Métropole, les conditions de son efficacité ne sont pas réunies.

En effet, la Métropole n'ayant pas achevé sa recomposition institutionnelle ainsi que la structuration de l'exercice de ses compétences, nous ne pouvons que conclure à la grande difficulté à s'assurer d'une bonne cohérence de l'ensemble, et ce malgré une requalification des actions réalisées en matière climatique au moment de sa création. Par ailleurs, le fait que la Région n'ait pas encore adopté son SRADDET laisse encore planer un flou pour la Métropole quant à son articulation avec les orientations régionales, et ce malgré l'existence d'un plan climat régional volontaire, adopté d'ailleurs sans concertation avec les territoires.

Conclusion de Partie

Malgré une consécration ambitieuse des plans climat par le législateur, en finalisant la coordination territoriale des politiques climatiques par un binôme région-intercommunalité, l'efficacité des plans climat reste à ce jour imparfaite. Au-delà même des complexités structurelles inhérentes à la construction du PCAEM, nous faisons le constat que le plan climat de la Métropole Aix-Marseille-Provence apparaît comme un outil en mutation au sein d'un système lui-même en recomposition. En ce sens, et sans gager de son efficacité potentielle à terme, le PCAEM n'est pas à ce jour un outil que l'on peut qualifier d'efficace dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine, tant les mutations juridiques et institutionnelles ont rendu instable son périmètre de réalisation.

À ce jour, outre la mise en place d'une ingénierie de projet amitieuse par la Métropole, seul le principe d'amélioration continue pourra permettre d'adapter le plan climat au cadre règlementaire de l'EPCI le mettant en œuvre. À défaut d'une construction sur un périmètre solidifié, ce principe, en agissant comme correctif, devrait permettre d'adapter progressivement le plan climat au mille-feuille des planifications sectorielles réalisées au sein de la Métropole, ainsi que par l'ensemble des échelles territoriales en lien avec cette dernière.

Néanmoins, nous pouvons dès à présent nous interroger sur l'effectivité du plan climat de la Métropole. L'effectivité, bien que liée pour partie à l'efficacité, n'en constitue pas moins une question entièrement indépendante. Ainsi, bien qu'à ce jour le plan climat de la Métropole n'ait pas fait l'objet d'une adoption, il nous est possible de dresser de ce point de vue des premiers éléments de constat au sein d'un territoire ayant fait l'objet d'une première génération de plans climat.

Deuxième partie : L'effectivité relative du plan climat dans la politique climatique métropolitaine

Par rapport à l'efficacité, l'effectivité du plan climat doit être analysée par rapport à son degré de mise en œuvre, ses effets sur les normes inférieures (les actes et décisions prises par l'administration) et aux effets qu'il produit sur la réalité sociale du territoire[894]. C'est au travers de ces trois composantes que nous chercherons à caractériser l'effectivité de l'outil qu'est le plan climat au sein de la réalisation de la politique climatique métropolitaine. Dans un premier temps, nous analyserons l'effectivité du plan climat dans sa capacité à être réellement appliqué par ses destinataires, en considérant le degré de mise en œuvre de celui-ci, ainsi que ses effets sur les normes inférieures. Dans un second temps, nous étudierons la propension du plan climat à produire des effets pertinents vis-à-vis du but initial recherché[895]. L'analyse complète de l'écart entre le droit positif et la réalité sociale vis-à-vis du plan climat ne pourra pas être réalisée du fait du manque de recul sur la réalisation de l'outil au sein du périmètre, c'est pourquoi nous nous concentrerons sur les effets du plan climat sur la réalité sociale.

Titre premier : Une applicabilité juridique du plan climat en construction

Alors que l'une des caractéristiques de la norme juridique réside dans sa capacité à être imposée[896], examiner l'effectivité des plans climat doit se faire au regard de leur caractère exécutoire pour les collectivités tenues d'adopter l'outil (communément appelées « collectivités obligées »), ainsi que vis-à-vis des effets juridiques que possède l'outil dans l'action de la collectivité le mettant en œuvre. Sous cet angle, nous constatons que les plans climat sont, d'une part, amputés en pratique de force obligatoire et, d'autre part, dotés d'une opposabilité relative.

---

894 HEUSCHLING (L.), *op.cit.* pp. 31-32 et 44-45.

895 OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit,* Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 329, 598p.

896 MILLARD (E.) « qu'est-ce qu'une norme juridique », *in* CHEVALLIER (J.) (dir.) *dossier sur la normativité,* cahiers du conseil constitutionnel, n°21, 2007 [en ligne] - https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-21-janvier-2007. [Consulté le 23/08/2018].

Chapitre 1 : Un caractère relatif de l'adoption des plans climat par ses obligés

Le législateur a clairement posé une obligation d'adoption des plans climat par les collectivités et groupements, et ce qu'il s'agisse de la première ou de la seconde génération de cet outil[897]. Pour autant, à ce jour le non-respect de cette obligation n'a jamais été suivi d'effets sur le plan juridique. Il conviendra dans un premier temps d'observer l'absence de caractère exécutoire de l'obligation d'adopter un plan climat, pour réfléchir ensuite à la pertinence d'un cadre permettant une meilleure application des plans climat, en prenant comme point d'analyse la Métropole.

Section 1 : Une obligation de façade d'adoption des plans climat

Les plans climat doivent être adoptés à une date déterminée. Pour autant, cette obligation se révèle en pratique un mirage, du fait de l'absence totale de moyens juridiques permettant de garantir sa bonne application.

§1 – L'absence de conséquences juridiques à la non-adoption des plans climat

Depuis la création des plans climat, le législateur a précisé les catégories de collectivités obligées de réaliser cet outil de planification. Pour autant, nous constatons que de nombreuses collectivités se retrouvent en situation de non-conformité vis-à-vis de cet impératif, sans pour autant faire l'objet de mesures de sanction.

A) Un manquement généralisé à l'obligation d'adoption des plans climat

Le constat de la non-conformité massive des collectivités devant adopter un plan climat peut être apprécié, à la fois dans la période 2013-2015, issue de sa consécration au sein de la loi ENE, mais également depuis 2016 vis-à-vis du nouveau cadre règlementaire des plans climat.

[897] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

1 – Le non-respect généralisé des délais d'adoption des plans climat de première génération

Tandis que le législateur a imposé l'adoption des plans climat-énergie territoriaux avant le 31 décembre 2012[898], l'analyse montre que les collectivités ne se sont pas conformées à cet impératif, et ce de façon massive. Ainsi, en Région PACA, sur les 37 collectivités obligées de réaliser un PCET avant cette date limite, seulement six d'entre elles s'y sont conformées[899]. Sur le territoire intercommunal métropolitain, seules la CU MPM et la CA PAE ont réalisé ce document dans les délais règlementaires [900].

Il ne s'agit pas d'une particularité régionale. L'étude d'impact du projet de loi TECV souligne également que de nombreuses collectivités n'ont pas respecté ladite obligation d'adoption, plus d'un an après l'échéance. En effet, « *Au 1er mars 2014, environ 50 % des PCET obligés ont été approuvés ou sont en cours d'approbation sur les 500 PCET attendus* »[901]. Notons qu'au même moment en Région PACA, 15 collectivités sur les 41[902] tenues de le faire ont adopté ledit document[903].

Ce constat dissonant de mise en œuvre des PCET peut être renouvelé entre 2014 et 2016, au vu des données de l'observatoire national des PCET de l'ADEME[904]. Bien que le caractère facultatif de la transmission des PCET sur la plateforme durant cette période[905] soit un élément limitant la fiabilité et l'exhaustivité de cette base de données[906], les données sont alarmantes. En effet, l'observatoire ne recense au 1er janvier 2016 qu'un très faible nombre (seulement 24 sur 500) de plans climat adoptés depuis 2014[907].

Ces chiffres faibles peuvent s'expliquer par l'annonce dès 2014 du retrait des villes, départements et régions de la liste des collectivités contraintes d'adopter un PCAET au sein

---

898 Loi ENE, article 75.
899 DREAL, *tableau de l'état d'avancement des PCET,* mis à jour au 1er décembre 2016. (une version au 1er avril 2018 disponible sur http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-territoires-obliges-pcaet-a2936.html. [Consulté le 23/08/18]
900 Notons que la CPA a adopté son plan climat en mars 2013, mettant ainsi la collectivité dans une situation de quasi conformité.
901 Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, *Etude d'impact*, DEVX1413992L/ Bleue-1, 29 juillet 2014, p.253.
902 En effet, trois CC et une CA ont été constituées au 1er janvier 2014, intégrant à leur tour l'obligation d'adoption.
903 DREAL, tableau de l'état d'avancement des PCET, *op.cit.*
904 http://observatoire.pcet-ademe.fr/. [Consulté le 23/08/18]
905 Ce qui n'est plus le cas depuis l'arrêté du 4 août 2016, *relatif au PCAET, op.cit.*
906 A titre d'exemple, les plans climat adoptés par le SAN Ouest Provence et la CAPM ne sont pas recensés.
907 ADEME, *liste des PCET adoptés depuis 2014,* observatoire PCET - http://observatoire.pcet-ademe.fr/pointclimat/recherche/liste. [Consulté le 23/08/18]

de la loi TECV[908], ainsi que par la création d'une période transitoire pour l'adoption des PCAET[909]. Cependant, les indicateurs actuels quant au respect des délais de la seconde génération de plan climat ne sont pas plus engageants.

2 – Des signaux alarmants quant au respect des impératifs d'adoption des PCAET

Le Conseil économique, social et environnemental mettait en évidence en 2017 le fait que les plans climat, malgré des modifications apportées par la loi TECV, font toujours preuve d'une importante non-conformité. En effet « *La moitié des collectivités de plus de 50 000 habitants n'a pas fait son PCAET - elles devaient l'avoir finalisé au 31 décembre 2016 - et deux tiers des collectivités de 20 000 à 50 000 habitants ne l'auront pas finalisé comme prévu par la loi avant fin 2018* ».[910]

Le changement d'échelle prévu par le législateur s'agissant de la seconde génération de plans climat a entraîné la définition de deux catégories de collectivités obligées pour lesquelles les délais d'adoption sont différents. Dans la première catégorie, figurent la Métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants. Pour cette catégorie, la date limite d'adoption est fixée au 31 décembre 2016. La seconde catégorie concerne les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants[911] . Pour ceux-ci, l'adoption doit intervenir avant le 31 décembre 2018.

À ce jour, malgré une obligation pour les collectivités ayant adopté un plan climat de renseigner la plateforme de l'ADEME[912], la proportion de collectivités obligées en conformité apparaît quasi inexistante. En effet, concernant les collectivités ayant réalisé une adaptation de leur plan climat en y intégrant un volet qualité de l'air[913], nous remarquons que malgré l'obligation de transmission sous trois mois des documents en vue d'une mise en ligne[914],

---

908 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, *op.cit,* projet de loi déposé le 30 juillet 2014, article 56, NOR : DEVX1413992L.

909 Ainsi, en ne regardant pas les PCET finalisés, mais les PCET en cours d'élaboration, on constate que 471 PCET tous acteurs confondus étaient recensés fin 2014 - AdCF & ADEME *Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET - Outils et pratiques des communautés en faveur de la transition énergétique*, p. 10.

910 CESE - DUCHEMIN (B.) (Rap.), « La transition écologique et solidaire à l'échelon local », *avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement*, 2017, p.23.

911 Loi TECV, article 188.

912 Arrêté du 4 août 2016 *relatif au plan climat-air-énergie territorial*, JORF n°0183 du 7 août 2016, texte n° 1, article 4.

913 Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016, *op.cit.*, article 2.

914 Ibid.

aucune mise à jour de plan climat n'était recensée fin 2017[915]. Une question parlementaire a très explicitement fait remonter cette défaillance en constatant le fait que « *sur les 749 intercommunalités de plus de 20 000 habitants, dont 291 de plus de 50 000 habitants, seuls quinze plans climat-air-énergie territoriaux aient été adoptés.*[916] ».

Bien qu'il soit possible qu'une partie des données devant être collectées au sein de la plateforme n'aient pas été transmises, cela reste révélateur d'une situation de non-conformité qui concernerait la quasi-totalité des 217 EPCI obligés[917]. En effet, à l'échelle de la région PACA, seules les trois intercommunalités du Pays d'Arles ont adopté un document ayant valeur de PCAET[918]. Pourtant, bien que recensées par la DREAL parmi l'ensemble des 16 obligés[919], elles ne figurent pas dans les données de l'observatoire. Notons par ailleurs qu'à l'échelle régionale, seulement cinq territoires ont délibéré du lancement d'une démarche ou ont signalé être en phase de pré-diagnostic[920].

Si de nombreux éléments peuvent permettre d'expliquer une telle situation de non-conformité massive[921], ce signal est inquiétant, au regard notamment des obligés ayant pour date limite d'adoption le 31 décembre 2018, au sein desquels figure la Métropole AMP. Ce sont alors 372 EPCI supplémentaires qui auront pour obligation de réaliser un PCAET. Or, tandis que l'adoption de ce document consiste en une procédure lourde[922], nous constatons qu'à l'échelle régionale seulement trois territoires, en comptant la Métropole, ont lancé la démarche sur les 20 nouveaux obligés[923].

Pour autant, alors que le constat de la non-conformité des territoires reste sans appel depuis 2012, aucune sanction n'est prononcée.

---

915 Requête réalisée sur l'observatoire des plans climat - http://observatoire.pcet-ademe.fr/. [Consulté le 23/08/18]
916 MAUREY (H.), *Question écrite n°02755*, JO du sénat du 18/01/2018, p.169.
917 Note du 6 janvier 2017 *relative au PCAET,* MEEM, DEVR1633517N, p.2
918 La construction de leur plan climat avec dimension « air » durant la période transitoire n'intègre pas les éléments de procédure devant être réalisés pour l'adoption d'un PCAET (notamment l'EES), malgré une adoption postérieure à la date limite posée par le décret du 28 juin 2016, *op.cit.*, et dont deux des trois intercommunalités sont obligées depuis décembre 2012.
919 DREAL, *tableau de suivi des PCAET,* version mise à jour au 18 mai 2017 (en ligne) - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-territoires-obliges-pcaet-a2936.html.
920 Ibid.
921 *Cf. infra.* Section 2.
922 *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.
923 DREAL, *tableau de suivi des PCAET, op.cit.*

B) Une obligation d'adoption des plans climat privée de sanction

« *A priori, les collectivités obligées n'ayant pas adopté de PCET n'ont pas de contrainte. Il n'y a pas de jugement, il n'y a pas d'amende, il n'y a pas de contrôle. […]* »[924]

Bien que le législateur ait posé une date limite pour l'adoption des plans climat, cette obligation est toujours restée à l'état de simple déclaration d'intention. En effet, on relève l'absence d'outils de contrainte par le législateur, son oubli d'une catégorie potentielle d'obligés, ainsi que la mise en œuvre très éthérée du contrôle des organismes déconcentrés.

1 – L'absence de contrainte dans l'adoption des plans climat

La question d'une contrainte associée à l'adoption du plan climat n'a jamais été abordée durant les discussions parlementaires concernant le plan climat[925]. Le législateur n'a pas conféré de caractère contraignant à l'élaboration de cet outil de planification. Pourtant, des leviers auraient pu être prévus afin d'assurer le bon respect de la règle de droit, et ce de façon directe ou non.

De manière directe, le législateur aurait pu instaurer des mesures de contrôle spécifique, de sanction, voire de substitution, à l'image de certaines procédures prévues en matière d'urbanisme[926]. Par exemple, dans ce domaine, le législateur a explicitement donné au préfet la possibilité de constater la carence de la commune dans la réalisation des objectifs de mixité sociale au sein de sa politique locale d'habitat[927]. Par ailleurs, il peut, le cas échéant, adopter un arrêté préfectoral majorant le prélèvement annuel des communes[928] et fixer les modalités dans lesquelles cette majoration peut avoir lieu. Enfin, la loi ALUR[929] est venue affiner ce dispositif en conférant au préfet la faculté d'intégrer à son arrêté préfectoral des dispositions visant à se substituer aux communes, pour la délivrance d'autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des constructions à usage de logements. Notons par ailleurs que dans le domaine de l'action climatique, le préfet peut également se substituer à la Région dans la réalisation du SRE. Bien qu'en l'occurrence il ne semble pas judicieux pour le

---

924 RAVAILLAULT (J.), ADEME - directeur exécutif de l'action territoriale, *3ème colloque PCET – plénière du mardi 20 octobre 2014,* 1:45:50 – 1:46:10. http://www.colloque-pcet2014.ademe.fr/?IdNode=11842&CurrentNode=11839&Lang=FR&KM_Session=3f8978da2ca764e03567e4fbb271130d. [Consulté le 23/08/18].

925 *cf.* partie 1 titre 1 chapitre 2 section 1, v.eg. dossier législatif loi ENE, loi TECV.

926 Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001, *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, JORF n°288 du 12 décembre 2001 page 19703, article 24.

927 Code de la construction et de l'habitation, article L.302-9-1.

928 *Ibid,* article L.302-7.

929 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809, article 151.

préfet de se substituer à la collectivité dans la réalisation de son PCAET, la mise en place d'une procédure de contrôle renforcée de l'avancement de la collectivité dans la construction de son plan climat pourrait être un gage d'effectivité du dispositif.

De façon indirecte, il aurait également pu être opportun pour le législateur de conférer au gouvernement la possibilité d'instituer par voie d'ordonnance une procédure de sanction, comme cela a été le cas lors de la révision des bilans de gaz à effet de serre au sein de la loi TECV[930]. Le législateur a laissé ici libre choix au gouvernement pour la fixation du dispositif de contrainte, qui s'est trouvé traduit sous la forme d'une amende fixe.

Par ailleurs, le législateur a fait l'impasse sur une catégorie potentielle d'obligés.

2 – Des catégories d'EPCI exemptées

Alors que le législateur a explicitement prévu des dates limites d'adoption, et par conséquent une obligation de réalisation de plan climat, pour deux grandes catégories d'EPCI[931], il n'a pas été jusqu'au bout de l'objectif d'une couverture complète du territoire qu'il s'est fixé, d'une part du fait d'une modification de la loi NOTRe sur laquelle reposait l'impératif d'adoption, et d'autre part du fait d'une omission.

Premièrement, le plan climat de la loi TECV cible à terme les EPCI existants au 1er janvier 2017 de plus de 20 000 habitants plutôt que les collectivités et groupements de plus de 50 000 habitants, cette modification permettant une meilleure couverture du territoire national, bien que toujours imparfaite[932]. Cette imperfection est pourtant contraire à l'objectif initial du projet de loi, d'une application des plans climat dans tous les territoires[933]. Cela s'explique par la construction en parallèle des lois NOTRe et TECV. En effet, la loi NOTRe, dont la procédure d'adoption a été menée en parallèle de celle de la loi TECV, proposait initialement une rationalisation de la carte intercommunale, en effectuant un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants[934]. Pour autant, compte tenu des difficultés pratiques liées à ce seuil fixe[935], différents aménagements intervenus sur cet article au cours de la discussion du projet de loi ont grandement atténué ce

930 Loi TECV, article 167.
931 Loi TECV, article 189 – *cf. supra.*
932 On dénombrait au 1er janvier 2017, 6 376 204 personnes sur le territoire français habitant dans des territoires n'ayant pas d'obligation d'adoption d'un plan climat après le 31 décembre 2018 – *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.
933 Loi TECV, *Exposé des motifs,* article 56.
934 Loi NOTRe, *Exposé des motifs,* article 14.
935 Question écrite n°13770, *JO Sénat du 20/11/2014*, p. 2572 – Réponse du Ministère de la décentralisation et de la fonction pubique, *JO Sénat 07/05/2015*, p. 1062.

principe. Ainsi, la loi n'a pas retenu le critère démographique initial de 20 000 habitants, en fixant la limite à 15 000 habitants et a par ailleurs accordé plusieurs exceptions quant aux critères de démographie de l'aire urbaine, de la localisation de l'EPCI en zone de montagne ou encore de la création postérieure au 1er janvier 2012 des EPCI comportant au moins 12 000 habitants[936], diminuant d'autant les obligés d'adopter un PCAET[937].

Deuxièmement, bien que cette atténuation des obligés issue d'une autre loi ne pouvait pas nécessairement être appréhendée en amont au sein de la loi TECV, l'oubli par le législateur d'une catégorie potentielle d'obligés, peut quant à lui être souligné, et nécessiterait une modification sur le plan légal dans l'objectif d'une bonne cohérence de la loi[938]. En effet, alors que le législateur appréhende comme champ d'application de l'adoption d'un plan climat tous les EPCI de plus de 20 000 habitants existants au 1er janvier 2017, la question qu'il convient immédiatement de se poser concerne toutes les collectivités créées par le législateur ou issues de fusion postérieurement à cette date. Ici, le législateur n'a pas institué une obligation pour les EPCI créés à partir du 02 janvier 2017. Ceux-ci, dont la création est postérieure à la date obligeant à l'adoption des PCAET, ne se voient pas imposer de délais pour l'adoption de leur plans climat. Cette incohérence que l'on trouvait déjà pour les PCET, où les collectivités et groupements de plus de 50 000 habitants avaient une obligation d'adopter au 31 décembre 2012 leur plan climat, qu'ils aient ou non été créés après cette date, n'a pas été corrigée ici, cela étant susceptible d'aggraver le morcellement des plans climat adoptés à moyen et long terme.

Après avoir pointé cette approche lacunaire, il nous faut également analyser les modalités d'application de celle-ci au travers des actions du préfet, garant du respect de la loi par les collectivités territoriales et leurs groupements.

3 – Une action incomplète du préfet

« *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*[939] ».

Nous avons déjà vu que le préfet de Région est placé au cœur de la procédure d'adoption des plans climat[940], et ce depuis la loi ENE[941]. Il est informé dès délibération du

[936] CGCT, article L.5210-1-1.
[937] Représentant en pratique 525 EPCI non obligées de réaliser un PCAET après le 31/12/2018.
[938] Code de l'environnement, article L.229-26 III.
[939] Constitution française du 04 octobre 1958, article 72.

lancement de la démarche, et rend un avis sur le projet de plan climat-énergie territorial[942]. Ce rôle préfectoral, précisé initialement par l'État et maintenu pour la nouvelle génération de plan climat[943], ne correspond pourtant qu'à une partie des attributions du préfet, en tant que gardien du respect des lois[944]. Or, nous pouvons voir en pratique que le rôle du préfet reste ici très limité[945].

Concernant les précisions quant au rôle devant être joué par le préfet, l'Etat a transmis des circulaires dans le but de préciser les missions de ses services déconcentrés pour le suivi des PCET[946] et pour les PCAET[947]. Nous pouvons constater que l'ensemble des missions décrites au sein de ces documents ne fait que désigner des mesures d'accompagnement à la disposition du représentant de l'État, sans jamais faire référence au rôle de ce dernier dans le cas du non-respect par les collectivités, de la date limite d'adoption fixée par la loi. Par ailleurs, le rôle d'accompagnateur a été souligné au sein des lettres de cadrage adressées par le Premier ministre au ministre de l'Intérieur[948], sans faire référence à la situation de non-conformité de plus de la moitié des collectivités à ce même moment[949]. Le dernier exemple de cet évitement de la question au niveau de l'État est fourni par la dernière circulaire de mise en œuvre des plans climat, dans laquelle nous constatons que le volet « *information des obligés* » indique que le préfet doit notifier prioritairement aux EPCI dont la date d'adoption est censée intervenir avant le 31 décembre 2016[950] leur obligation, alors que la circulaire a été publiée postérieurement à la date limite en question.

Outre le constat d'une déficience de l'État dans la pleine définition des attributions de ses services déconcentrés dans le contrôle de l'adoption des plans climat, nous constatons également, en pratique, une distorsion du rôle du préfet dans la mise en œuvre de ses prérogatives. À l'échelle du territoire métropolitain, et de manière plus large en Région PACA, nous pouvons tout d'abord noter que depuis le 31 décembre 2012, aucun courrier n'a été transmis par les services déconcentrés de l'État, pour constater la situation de non-conformité d'une collectivité, et ce malgré la connaissance fine de la DREAL de la

940 *Cf.* partie 1, titre premier, chapitre 2, section 2.
941 Décret n°2011-829, *op.cit.*, article 1.
942 Code de l'environnement, article R.229-52 et s.
943 Décret n°2016-849, *op.cit*, article 1 ; Code de l'environnement, article R.229-53 et s.
944 CGCT, article L.5211-3.
945 GRALE – FATH (B.), *l'intelligence territoriale, une nécessité, op.cit.,* pp.105-116.
946 Circulaire du 23 décembre 2011, *relative au BGES et aux PCET*, MEDDTL, NOR : DEVR1132610C.
947 Note du 6 Janvier 2017, *relative au PCAET*, MEEM, DEVR1633517N.
948 Premier Ministre, *lettre de cadrage 2014 pour la transition écologique*, 18 février 2014, n° 304/14/SG.
949 Projet de loi TECV, *Etude d'impact,* op.cit.
950 Note du 6 Janvier 2017, *op.cit. p.2*

situation[951]. De plus, à l'échelle de la Métropole, nous avons pu constater des dysfonctionnements. En effet, le courrier type d'information des collectivités obligées a été réceptionné après la transmission par la Métropole de la délibération d'engagement dans la démarche. Par ailleurs, l'équipe projet en charge de l'élaboration du PCAEM a constaté le défaut de transmission par le préfet des informations utiles à l'élaboration de son document, dans les deux mois suivant la transmission de la délibération. Ce courrier indique notamment l'ensemble des documents devant être pris en compte à l'échelle du territoire. Le préfet aurait dû notamment rappeler le besoin de compatibilité du PCAEM avec la stratégie nationale bas-carbone, du fait de la non prise en compte de celle-ci au sein du SRCAE en PACA[952].

Pour autant, bien qu'à ce jour la non-conformité des collectivités à l'impératif temporel d'adoption des plans climat apparaisse sans conséquence au regard des moyens législatifs et exécutifs mis en œuvre, le risque d'une mise en cause de la responsabilité des collectivités sur le fondement de leur inaction reste entier sur un plan judiciaire.

§2 – La voie contentieuse, peu adaptée s'agissant de l'applicabilité du PCAEM

Bien qu'en pratique les collectivités en situation de manquement n'aient pas vu leur responsabilité engagée, l'utilisation de leviers juridiques de contrainte apparaît néanmoins possible, et ce malgré le constat effectué a priori au sein de l'ADEME[953]. Dans un premier temps, nous devons considérer de manière directe la possibilité pour le préfet, en l'absence de disposition légale spécifique de sanction, d'engager devant les juridictions administratives la responsabilité de la collectivité, sous l'angle de son inaction vis-à-vis de la loi. Dans un second temps, il nous faut envisager la possibilité pour l'Etat d'engager la responsabilité financière des collectivités et de leurs groupements sur le fondement de leur inaction, dans le cadre de recours en manquement par rapport au non-respect des règlements et directives de l'Union européenne.

A) Le recours pour excès de pouvoir en cas de non-respect de l'exigence d'adoption du PCAEM

Il est possible pour le préfet d'intervenir dans le cadre des pouvoirs de police détenus par l'exécutif des collectivités territoriales (commune, département et région). Dans le cas où l'une de ces autorités se positionnerait en situation de carence quant à son obligation de mettre

[951] DREAL, *tableau de l'état d'avancement des PCET* (op.cit.)
[952] Code de l'environnement. Article R.229-51 ; note du 6 Janvier 2017, *op.cit.* pp.3-4.
[953] RAVAILLAULT (J.), *op.cit.*

en œuvre ses pouvoirs de police, et après l'avoir mise en demeure de s'exécuter, le préfet peut ainsi se substituer à la collectivité pour agir à sa place.

Ainsi, le préfet ne peut pas saisir le juge administratif afin qu'il ordonne à ladite autorité défaillante de mettre en œuvre le pouvoir de police en question dès lors que le préfet dispose de la compétence d'agir lui-même en vertu du principe que *« l'administration ne peut demander au juge administratif d'enjoindre …. Alors qu'elle peut le faire elle-même »*[954]. Pour autant, tel n'est pas le cas dans la situation où n'est pas en jeu un pouvoir de police administrative prévu au sein du Code général des collectivités territoriales. Or, l'obligation pour un EPCI d'adopter un PCAET ne constitue pas un pouvoir de police, mais une obligation légale. Ainsi, le préfet ne peut se substituer, après mise en demeure, à l'EPCI défaillant.

Toutefois, aux termes de l'article 72, alinéa 6, de la Constitution de 1958 : *« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »*. De même, aux termes de l'article 3 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : *« Le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la transmission prévue à l'alinéa précédent. »*. Il convient d'en déduire qu'une voie s'ouvre permettant au préfet d'agir contre l'EPCI défaillant.

Ainsi, nous étudierons dans un premier temps le mécanisme du déféré préfectoral, pour démontrer dans un second temps que celui-ci peut être appliqué dans une situation de manquement de l'EPCI à son obligation d'adopter le PCAET, en provoquant une décision dudit EPCI.

1 – Le déféré préfectoral : un recours pour excès de pouvoir spécial

Le déféré préfectoral est un recours pour excès de pouvoir, qualifiable de « spécial »[955], introduit par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions[956]. Conséquence directe de la décentralisation, ce déféré consiste à ce que le préfet saisisse le juge d'une demande en annulation d'un acte administratif pris par une collectivité territoriale, au motif tiré de l'illégalité de cet acte. Ainsi,

[954] Conseil d'Etat, sect., 25 juin 2018, *ADEME*, n°418493, considérant n°7, mentionné au recueil Lebon.
[955] CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., Montchrestien, 2008, p. 215.
[956] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.

le déféré apparaît en continuité dans les contours que l'arrêt *Dame Lamotte* de 1950 a tracé et défini comme un *« recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité »* [957].

Le déféré est donc un recours pour excès de pouvoir. La loi de 1982 et le principe d'autonomie des collectivités territoriales ont délimité les actes administratifs pouvant en faire l'objet. Quant à elle, l'obligation pour le préfet de le mettre en œuvre a connu une évolution dans le temps.

Le déféré préfectoral, un recours pour excès de pouvoir disposant d'une dérogation au droit commun procédural

Le déféré préfectoral constitue un recours pour excès de pouvoir. Le préfet ne peut ainsi déférer un acte devant le juge administratif qu'à la condition d'invoquer des moyens de légalité externe ou interne, tout autre moyen ne pouvant alors être utilement invoqué. Ainsi, un moyen tiré de l'opportunité ou non de prendre la décision attaquée si celle-ci n'est entachée d'aucune illégalité interne ou externe serait inopérant.

Toutefois, le déféré se distingue du recours pour excès de pouvoir de droit commun sur plusieurs points.

Le déféré préfectoral est un recours pour excès de pouvoir dès lors qu'il *« est soumis, lorsque la loi n'en dispose autrement, aux règles de droit commun de la procédure devant les tribunaux administratifs. »* En d'autres termes, le législateur peut décider que dans certaines circonstances des règles procédurales particulières peuvent s'appliquer.

Par ailleurs, à l'origine, seul le préfet avait le pouvoir de demander à un juge administratif l'annulation d'un contrat passé par l'administration grâce à la voie du déféré. Il était impossible, pour un justiciable, de demander l'annulation d'un tel contrat y compris si celui-ci était entaché d'illégalité. Aujourd'hui cette particularité est neutralisée puisque le recours pour excès de pouvoir contre un contrat a été ouvert, dans un premier temps aux tiers évincés, puis ensuite à toute personne justifiant d'un intérêt à agir.

De même, le déféré préfectoral peut être mis en œuvre contre des mesures qui, en droit commun, échappent normalement à tout recours pour excès de pouvoir.

---

[957] Conseil d'Etat, Ass. 17 février 1950, *Dame Lamotte*, Rec. Lebon p. 110, RDP 1951, p. 478, concl. J. Delvolé, note M. Waline.

Enfin, les régimes du sursis à exécution et de la suspension sont moins restrictifs dans le cadre de la procédure du déféré que dans celui de la procédure du recours pour excès de pouvoir de droit commun.

Cet ensemble d'éléments permet de distinguer les modalités de mise en œuvre du déféré préfectoral vis-à-vis du recours pour excès de pouvoir, d'où sa qualification de « spécial »[958]. Toutefois, son champ d'application n'est pas sans limites et se trouve ainsi réduit à certains actes.

Une nature spécifique des actes déférables par le préfet

Sans surprise, les actes qui peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral sont d'abord ceux qui font l'objet d'une transmission au préfet dans le cadre de la procédure du *contrôle de légalité* ou ceux dont le préfet est saisi par un administré dans le but qu'il exerce son pouvoir de déférer. Pour autant, certains actes n'étant pas soumis à la procédure du contrôle de légalité peuvent être déférés par le préfet au juge administratif. Depuis la reconnaissance de leur autonomie, les actes pris par les collectivités territoriales et ceux émanant de leurs groupements ne font plus l'objet d'un contrôle *a priori*, mais d'un contrôle *a posteriori,* en raison de la fin de la tutelle. En effet, l'autonomie des collectivités territoriales issues de la décentralisation n'a pas pour autant fait disparaître le contrôle de leurs actions. Ainsi, a été mis en place un contrôle *a posteriori* qui s'applique *via* la procédure du « contrôle de légalité », consistant à transmettre l'acte adopté au représentant de l'État (préfet de département ou préfet de région) pour validation, que cela soit un acte unilatéral ou un contrat.

D'une part, les actes unilatéraux sont définis comme étant *« un acte juridique fait dans le cadre et pour l'exécution d'une opération administrative »*[959]. Ils sont des décisions que l'autorité administrative prend de manière unilatérale, c'est-à-dire sans négociation avec les tiers sur lesquels ils ont des effets. D'autre part, les contrats conclus par les autorités administratives ne sont pas exemptés du contrôle de légalité. En effet, l'un des principes directeurs de la commande publique est celui de la bonne gestion des deniers publics. Ainsi, il est nécessaire de pouvoir contrôler que les contrats passés par ces personnes publiques respectent les règles de la commande publique, autrement dit qu'ils ne sont pas entachés d'illégalité.

---

[958] CHAPUS (R.) *op.cit.*
[959] G. CORNU, « Vocabulaire juridique », 9e éd., *Presses Universitaires de France*, 2011

Pour autant, l'obligation de transmission à l'autorité préfectorale dans le cadre du contrôle n'est pas la condition *sine qua non* pour qu'un acte fasse l'objet d'un déféré. En effet, il existe des actes qui ne sont pas attachés de l'obligation de transmission au contrôle de légalité, mais qui peuvent toutefois faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par l'autorité préfectorale.

En effet, bien qu'à l'origine il était considéré que les décisions implicites ne pouvaient faire l'objet d'un déféré que dans la seule circonstance où un administré lésé avait demandé au préfet de déférer l'acte, cette procédure dite du déféré provoqué a été étendue. Ainsi, le préfet peut également saisir le tribunal d'actes non soumis à transmission lorsque ces actes sont des contrats ou des décisions implicites. Or, la question de l'ouverture d'un contentieux par le biais d'un déféré préfectoral concernant la non-adoption d'un plan climat pourrait trouver son fondement au sein d'une décision implicite.

2 – La mise en œuvre du déféré pour inapplication du PCAET

Il convient de distinguer plusieurs situations dans lesquelles le préfet peut mettre en œuvre son pouvoir de déférer dans le cadre du PCAET : refus explicite, refus implicite ou « mauvaise » réponse. La situation du refus explicite ne pose pas de difficulté, car dès lors que le préfet saisit la personne publique et que celle-ci oppose un refus à sa demande, il peut déférer ce refus devant le juge administratif au motif de l'illégalité de l'acte.

Pour autant, l'absence de réponse de l'administration doit être interprétée comme un refus implicite. Le Conseil d'État a statué sur ce point dans un arrêt du 28 février 1997, *Commune du Port*, puisqu'il a considéré que le préfet pouvait déférer une décision implicite de rejet opposé par une commune résultant du silence gardé par son maire alors qu'il était saisi d'une demande formulée par le préfet lui-même[960]. Le préfet, même en l'absence d'un acte de l'administration, peut lier le contentieux en faisant naitre un acte par une demande qu'il formulerait à l'administration, dans l'objectif de mettre fin à une situation illégale.

Par ailleurs, la réponse erronée ou incomplète de l'administration pourra être interprétée de la même façon que l'absence de réponse, en tant que décision implicite de rejet. Ainsi, le Conseil d'État, dans un arrêt du 30 novembre 1994[961], a reconnu que le fait de ne pas

[960] Conseil d'Etat, Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*, p. 61, AJ 1997, p. 421, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot, JCP 1997, n° 22897, note F. Dupont-Marilla, RFDA 1997, p. 1190, concl. J.-H Stahl, note J.-C. Douence.
[961] CE, s.-sect. 1, 30 novembre 1994, *Commune du Grau du Roi*, n°108104.

délivrer une réponse conforme à la demande constituait un refus implicite, ouvrant la possibilité d'un référé pour le préfet.

Dans cet arrêt, il s'agissait pour le préfet du Gard de demander à la Commune du Grau du Roi de lui transmettre des documents supplémentaires afin d'apprécier la légalité de l'acte. Plus précisément, le préfet avait demandé à la commune de lui transmettre deux plans de situation spécifiques relatifs à des projets de construction qui avaient été autorisés par deux arrêtés municipaux. La Commune a transmis des éléments de réponses qui ne permettaient pas pour autant de situer les opérations projetées, notamment au regard des voies publiques et parcelles avoisinantes. Le juge administratif a alors considéré que dans ces conditions lesdits documents transmis ne *« constituaient pas […] des plans de situation au sens de l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme ; que, dans ces conditions, la commune doit être réputée avoir opposé un refus implicite à la demande »*.

Pour conclure, bien qu'il ressorte des éléments de notre étude qu'il apparaît peu probable que les préfets cherchent à condamner le manquement des intercommunalités pour le non-respect des délais prescrits par le législateur concernant les plans climat, l'utilisation du déféré préfectoral reste envisageable en tant qu'outil de contrainte. Parallèlement aux recours en droit interne, notons que la responsabilité des administrations en charge des PCAET pourrait également être mise en cause de manière financière, dans le cadre d'un recours en constatation de manquement de l'État dans ses obligations en matière climatique.

B) Une inaction climatique territoriale sanctionnable sous l'angle du recours en manquement ?

La seconde possibilité de remise en cause de la carence des collectivités intervient au travers de la mise en cause de l'État par l'Union européenne. En effet, le recours en constatation de manquement, appelé communément « recours en manquement »[962], a pour fonction première de sanctionner les violations des États au droit de l'Union européenne. Pourtant, la possibilité d'un partage de responsabilité entre l'État et ses collectivités est aujourd'hui permise, et peut notamment poser question dans le cas d'un non-respect des directives climat-air-énergie, et notamment dans l'hypothèse d'un manquement à ses engagements chiffrés. Nous verrons tout d'abord la possibilité pour l'État d'effectuer un partage de responsabilité dans le cadre d'une procédure en manquement, puis les éléments

[962] TFUE, articles 258 à 260.

constitutifs d'un manquement sous l'angle des plans climat, pour enfin appréhender les limites pratiques d'une telle procédure.

1 – Une possible "action récursoire" de l'État contre les collectivités et leurs groupements

Le recours en manquement se caractérise par une intervention de la Cour de Justice de l'Union européenne dans le but de rétablir la légalité communautaire. Ces violations peuvent se caractériser par un comportement positif de l'État membre concerné, ce qui correspond à l'adoption ou à l'application d'une mesure nationale qui est contraire au droit communautaire. Ce manquement peut aussi être caractérisé par un comportement négatif, comme une omission ou abstention de prendre les mesures nécessaires pour être conforme aux obligations communautaires[963]. Dans le domaine du contentieux environnemental, cette procédure est particulièrement importante. À titre d'illustration, un rapport émis par la direction générale environnement de la Commission européenne donne une analyse précise des conséquences de la non-application du droit européen de l'environnement, et chiffre le coût environnemental dû aux différents manquements des États à 50 milliards d'euros par année[964].

Bien que les recours en manquement viennent condamner le comportement des Etats, le fait générateur de ce manquement peut notamment être du fait de leurs collectivités[965]. Or, le degré de responsabilité de ces dernières n'entraînait en France aucune forme de sanction jusqu'à la loi NOTRe. Dans l'objectif de « *responsabiliser les collectivités et leurs groupements*[966] », le législateur a ainsi mis fin à la situation d'impunité dont jouissaient ces dernières en créant un mécanisme permettant de déterminer le partage de leur responsabilité avec l'État[967]. Le détail de cette procédure a été précisé par décret fin 2016[968]. D'une part, celui-ci permet aux collectivités, en amont de la procédure de manquement, de transmettre à l'État des éléments de défense[969]. D'autre part, le décret crée une commission consultative sur la responsabilité financière des collectivités territoriales[970], dont le rôle sera notamment d'évaluer, selon les éléments de droit et de fait relevant des collectivités territoriales et leurs

963 SIMON (D.), « Recours juridictionnels - Recours en constatation de manquement - Nature du manquement », *Jurisclasseur Europe Traité*, Lexis Nexis, Fasc. 380, 2010, p.1.
964 European Commission Directorate-General Environment « The costs of not implementing the environmental acquis » *Final report,* ENV.G.1/FRA/2006/0073, September 2011.
965 A titre d'exemple CJUE, 24 mars 2011, aff. C-435/09, *Commission c/ Belgique*,
966 Loi NOTRe, *Exposé des motifs,* article 33.
967 Loi NOTRe, *op.cit,* article 112 ; CGCT, article L.1611-10.
968 Décret n°2016-1910 du 27 décembre 2016, *pris pour l'application de l'article L. 1611-10 du CGCT*.
969 CGCT, article R.1611-36.
970 CGCT, article R.1611-37.

groupements, de la répartition financière de la somme forfaitaire ou de l'astreinte prononcée par la CJUE[971].

Appelée de manière abusive « action récursoire »[972], cette nouvelle procédure a ainsi permis de procéder à une répartition de la responsabilité en interne, des actions étatiques ayant entraîné un manquement au droit de l'Union européenne, en responsabilisant les collectivités. Cela étant, le principe d'une répartition des responsabilités, dans l'éventualité d'une procédure en manquement lié aux engagements climatiques nationaux, notamment du fait de la non-adoption par les collectivités de leur plan climat, peut poser question.

2 – Un difficile engagement de la responsabilité des collectivités pour défaut d'adoption de plans climat

Dans les années à venir, la France est susceptible de faire face à plusieurs recours en manquement dans le champ de sa politique climatique, prise dans son sens large. En effet, elle est depuis 2010 dans une situation précontentieuse concernant les dépassements de polluants atmosphériques[973]. Le dernier avis motivé de la Commission européenne de février 2017[974], ainsi que la transmission en mai 2018 à la CJUE du manquement concernant les collectivités dépassant les seuils en matière de NO_2[975] laisse présager une condamnation en manquement s'agissant de la mise en œuvre par l'État des préconisations liées à la directive européenne sur la qualité de l'air. Or, cette mise en œuvre s'opère de façon incidente pour les collectivités et notamment la Métropole, dont le PCAET constitue un outil opérationnel sur les territoires intercommunaux.

---

971 CGCT, article R.1611-40.

972 Il ne s'agit pas de l'introduction des collectivités au sein de la procédure de manquement, mais bien d'une procédure de médiation en parallèle de la procédure en manquement en droit interne et dont les effets, définis par décret, peuvent donner lieu à une procédure devant le juge administratif.

973 Commission européenne, « la Commission enjoint à la France et à la Hongrie de se conformer aux règles de l'Union européenne en matière de qualité de l'air », *communiqué de presse*, IP/10/1420, 28 octobre 2010.

974 Commission européenne, « Infractions continues aux limites en matière de pollution atmosphérique : la Commission met en garde l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni », *communiqué de presse*, IP/17/238, 15 février 2017.

975 Commission européenne « Qualité de l'air : la Commission prend des mesures pour protéger les citoyens contre la pollution atmosphérique » *communiqué de presse,* 17 mai 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm?locale=FR. [Consulté le 23/08/18].

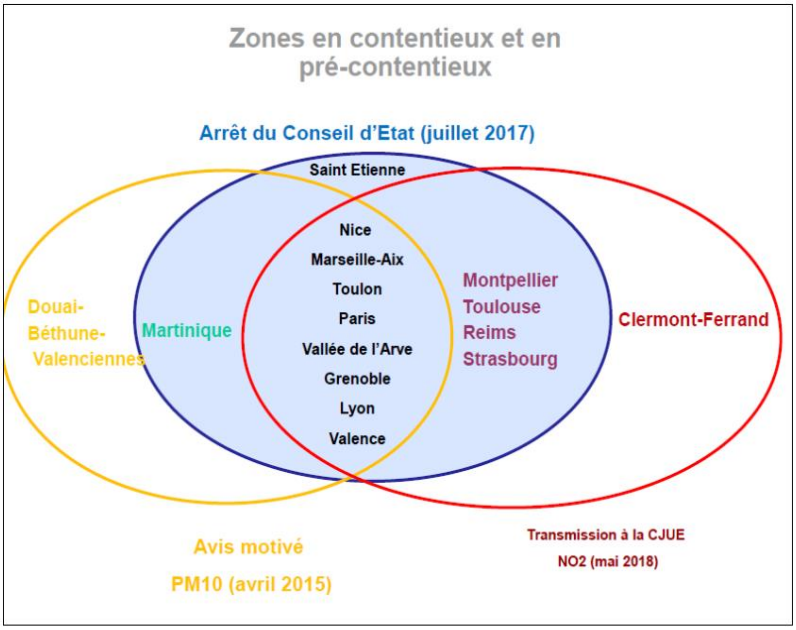


Schéma représentant les zones concernées par les contentieux et pré-contentieux en matière de qualité de l'air. Pour des motifs de lisibilité, le nom des territoires figurant ici est celui de la (ou des) ville principale de la zone administrative de surveillance de la qualité de l'air (à l'exception de la Martinique). Les enjeux de qualité de l'air s'étendent sur ces territoires au-delà du périmètre de ces villes.

Schéma représentant les zones concernées par les contentieux et pré-contentieux en matière de qualité de l'air.[976]

Outre la question de la qualité de l'air, une procédure en manquement pourrait porter sur le non-respect des engagements pris par l'État pour la réduction de ses émissions de GES de 14% par rapport à 2005[977] ainsi que de l'objectif de 23% d'EnR dans la consommation d'énergie finale d'ici 2020[978]. La France n'a pas encore atteint ces deux objectifs, et on constate un retard concernant la mise en œuvre de son objectif EnR, avec une part de seulement 15,2% d'EnR dans sa consommation finale brut d'énergie en 2015[979].

Ainsi, dans le cas où une procédure en manquement interviendrait sur le fondement d'une carence de l'État dans la mise en œuvre de ces objectifs, dont la réalisation appartient en pratique pour partie aux collectivités, il nous apparaît intéressant de relever la possibilité pour l'État de demander une répartition de la responsabilité financière vis-à-vis de la non-réalisation par les groupements de collectivités de leurs plans climat. Mais bien que la démonstration de la non-conformité des collectivités soit facile à faire, la détermination de la part de responsabilité de ces collectivités sur le fond comme sur la forme s'avèrerait périlleuse.

En effet, comme nous avons pu le voir précédemment, la répartition de la responsabilité entre l'État et les collectivités ne peut s'établir sur le fondement unique de

[976] ADEME, *appel à projets Zones à Faibles Emissions – Accompagnement pour déployer des ZFE pour améliorer la qualité de l'air*, 2018, p.4, 15p.
[977] Décision n°406/2009/CE, *op.cit.* Annexe II.
[978] Directive n°2009/28/CE, *op.cit.* Annexe I.
[979] LENORMAND (A.) « Transition énergétique – EnR en Europe : la France encore loin de ses objectifs », *Localtis - Caisse des dépôts,* 17 mars 2017.

l'adoption ou non d'un plan climat. D'une part, l'absence d'adoption de plan climat sur un territoire ne signifie pas pour autant une absence d'action sur le territoire en question, comme c'est actuellement le cas sur la Métropole, qui n'ayant pas encore adopté son PCAET, met en œuvre des actions climat-air-énergie[980]. D'autre part, du fait de la transversalité des actions ayant un impact climatique, il n'est pas possible de déterminer la part réelle de l'action des intercommunalités vis-à-vis des autres collectivités territoriales, acteurs et évènements extérieurs dans la réalisation chiffrée des objectifs climatiques.

Par ailleurs, l'éventuelle mise en cause par l'État de cette inaction des collectivités serait étonnante, alors même que ce dernier ne s'est jamais positionné de façon ferme afin de veiller au respect de cette obligation d'adoption[981], en ne remettant pas en cause les collectivités n'ayant pas adopté dans les temps leur plan climat. Nous pouvons ainsi noter que si l'ajout du volet air est bien identifié comme répondant à la mise en œuvre de la directive 2008/50/CE[982], directive au cœur de la procédure en manquement concernant la qualité de l'air[983], une répartition des charges financières dans ce cadre serait en l'espèce dépourvue de fondement. En effet, la carence de l'État en la matière a fait l'objet d'une condamnation par la juridiction administrative[984], sur le fondement des moyens insuffisants associés aux plans de protection de l'atmosphère pour permettre de se conformer aux obligations légales en vigueur[985].

Nous concluons en pratique que le risque pour les intercommunalités de se voir associées financièrement au non-respect de l'État de ses objectifs en matière climatique apparaît effectivement possible du fait d'un non-respect l'obligation d'élaboration des plans climat. Mais il serait en pratique dénué de sens, au vu de l'impossibilité d'appréhender une répartition de responsabilité sous l'angle unique du plan climat. Ce constat nous amène à formuler une autre considération de la recherche de l'applicabilité de cet outil qu'est le plan climat, en préférant une approche régulatoire plutôt que de force obligatoire.

---

980 *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1.
981 *Cf. supra*. §1.
982 Loi TECV, *étude d'impact, op.cit*, article 56.
983 Cf. supra.
984 CE, Association Les Amis de la Terre c/ France, 12 juillet 2017, n°294254.
985 Code de l'environnement, article L.222-4 et s.

Section 2 : La pertinence d'un cadre adapté à l'application des plans climat

Bien que la situation de non-conformité des collectivités à l'égard de l'impératif d'adoption des plans climat soit flagrante, il nous apparaît nécessaire de replacer ces manquements dans leur contexte juridique et opérationnel. Ainsi, si l'absence en pratique de sanction procède d'un ensemble d'éléments légaux et factuels à l'origine de ce manque de conformité généralisé, constaté notamment à l'échelle du territoire métropolitain, il nous apparaît tout aussi important d'identifier, au-delà du dispositif actuel, un cadre permettant d'assurer une meilleure effectivité dans l'application des plans climat.

§1 – Une effectivité de l'adoption des plans climat dépendante de nombreuses contraintes

Le constat d'une conformité disparate dans l'adoption des plans climat est révélateur de la difficulté rencontrée concernant le respect des délais d'adoption fixés pour chaque génération de cet outil[986]. Le ministère de l'environnement, en parlant des plans climat, s'est exprimé sur cette question en indiquant : « *On préfère un plan en retard qu'un plan bâclé* »[987]. Ainsi, l'actuelle absence de sanction s'explique par la nécessaire conciliation entre les critères juridiques et opérationnels d'applicabilité de l'outil. Il faut tenir compte ici, d'une part, de l'inscription des plans climat dans le cadre d'un mouvement effréné d'évolutions normatives sur la thématique du climat et, d'autre part, du manque de moyens à disposition des collectivités obligées.

A) L'inscription des plans climat dans un cadre législatif en plein développement

La tendance du législateur à fixer des échéances trop courtes, ne permettant pas aux collectivités de se mettre en situation de conformité dans les délais, n'est pas uniquement liée à la réalisation des plans climat. Cette dernière a pu être constatée s'agissant de différents domaines, touchant l'accessibilité[988], ou encore dans le cas de la rénovation des

[986] THEZE (L.) « Des difficultés pour les collectivités à engager un PCET », *AJCT,* 2013, p.133.
[987] CARREGA (M.), MEEM, 3° assises nationales de la qualité de l'air, Montrouge, 22 et 23 septembre 2016 in RADISSON (L.) « PCAET : le Ministère de l'environnement demande de travailler la qualité » *actu-environnement,* 27 septembre 2016.
[988] V. not. PASTOR (J-M.) « L'agenda d'accessibilité programmée au secours de la loi du 11 février 2005 », *Dalloz actualités,* 28 février 2014 ; v. eg. Décrets n° 2014-1321 et 2014-1323 du 4 novembre 2014 & n° 2014-1326 et 2014-1327 du 5 novembre 2014.

bâtiments tertiaires à usage notamment de service public[989]. Dans le cas de la réalisation des plans climat, plusieurs facteurs rendent complexe la réalisation dans les temps de ce document de planification. D'une part, la réalisation dans les temps des plans climat dépend de la stabilité du cadre stratégique régional au sein desquels s'inscrit sa conception et, d'autre part, de la stabilité de la structure porteuse de la démarche de plan climat.

1 – Une superposition d'outils stratégiques régionaux aux temporalités discordantes

La difficulté rencontrée par la Métropole dans l'articulation entre le plan climat et les démarches régionales existantes s'explique par les calendriers discordants, mais également par leur nombre important. Cette problématique est particulièrement prégnante ici, du fait de la transversalité des thématiques liées au climat[990]. En 2012, la nécessaire articulation entre SRCAE et PCET a eu pour effet de susciter une attente de la part de nombreuses collectivités territoriales dans l'objectif de faciliter la création de leur PCET en conformité avec le document régional. Cet état de fait a été par ailleurs soulevé au sein de l'étude d'impact de la loi TECV, soulignant que « *La non-atteinte de l'objectif d'approbation de tous les PCET avant le 31 décembre 2012 doit être replacée dans le contexte de l'élaboration des SRCAE. Les PCET sont en effet l'un des éléments fondamentaux de l'architecture mise en place par la loi du 12 juillet 2010 en matière de politiques climatiques territoriales : chaque région a dû se doter d'un SRCAE qui définit le cadre stratégique et le scénario régional partagé pour l'action des collectivités territoriales ; les PCET s'inscrivent dans ce cadre en étant compatibles avec le schéma régional. Dans la plupart des régions, l'élaboration du SRCAE a été plus longue que prévue.* » [991]

Pour autant, cette problématique reste inchangée concernant la nouvelle génération de plans climat, qui se voit confrontée, du fait des lois MAPTAM et NOTRe, au renouvellement de ces documents de stratégie, ainsi qu'à leur évolution par leur intégration au SRADDET que ce soit à l'échelle métropolitaine[992] ou de façon plus large en France[993],

[989] V. notamment les évolutions des objectifs chiffrés en matière de rénovation énergétique depuis la loi POPE (*cf. supra.* Titre 1, Partie 1, Chapitre 1, Section 1) ; v. eg. Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017, *relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire*, JORF n°0109 du 10 mai 2017, texte n° 169, censuré par le conseil d'Etat (CE, 18 juin 2018, n° 411583).
[990] *Cf. supra.* Partie 1, Titre2, Chapitre 2, Section 1.
[991] Loi TECV, *étude d'impact, op.cit*, article 56.
[992] Cf. supra.

notamment du fait de l'élaboration pure et simple de ces documents par les nouvelles régions[994]. Notons par ailleurs que tout comme pour les PCAET, le non-respect de l'adoption du SRADDET dans les délais imposés ne fait pas l'objet de sanction prévue par le législateur, malgré le délai imposé au 27 juillet 2019 pour la réalisation de celui-ci[995].

Par ailleurs, il semble difficilement concevable que les nouveaux plans climat n'aient pas à prendre en compte la convention territoriale d'exercice concerté. Ce document permet une clarification des rôles entre la Région et les intercommunalités, dans la répartition des actions climat-air-énergie. Cette réflexion se place à moyen terme, car en l'état il sera nécessaire pour les intercommunalités en PACA d'adopter les plans climat sans cette donnée. En effet, quand bien même la démarche de convention a été réalisée depuis 2016 et malgré un planning d'adoption à échéance fin 2017[996], son adoption reste aujourd'hui en attente[997]. De façon plus générale, le dispositif des CTEC n'a pas encore fait l'objet d'adoptions massives à l'échelle nationale, une seule convention ayant été adoptée en 2016 entre départements, concernant la solidarité territoriale[998].

Enfin, la démarche d'adoption du plan climat volontaire à l'échelle de la Région PACA en décembre 2017, « Une COP d'avance », dont l'élaboration ne s'est pas effectuée en concertation avec les collectivités infra-régionales, constitue néanmoins un document dont l'impact sur le plan climat métropolitain impose la recherche d'une plus grande synergie concernant les projets en commun[999].

En parallèle des problématiques liées à l'articulation du PCAET aux démarches régionales, de réelles complexités temporelles proviennent de l'instabilité structurelle de l'intercommunalité en charge de la réalisation du PCAET.

---

993 CESE - DUCHEMIN (B.) (Rap.), « La transition écologique et solidaire à l'échelon local », *op.cit.,* pp.13-15.

994 Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015, *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 page 777.

995 Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 op.cit., article 33.

996 VALLON (M.C.) « Dispositifs locaux pour la transition énergétique - Vers la mise en œuvre du chef de filât " Climat, Air, Energie " *Conférence régionale de la transition énergétique*, Marseille, 21 mars 2017.

997 La CTEC n'a par ailleurs pas été mentionnée au sein de la CRTE organisée à Marseille le 23 mai 2018 ; *cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, planning d'adoption CTEC climat-air-énergie.

998 DURANTHON (A.) « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué - À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre » *Revue Droit Administratif,* n°17, 2017, étude 12, §32.

999 *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

2 – La construction d'un outil évolutif au sein d'un système en recomposition

Nous avons pu apprécier le fait que l'efficacité du plan climat dépend de la capacité de la structure en charge à articuler ce dernier avec les compétences exercées par les différentes collectivités territoriales sur son champ d'action. Or, force est de contacter que l'ensemble des récentes mutations structurelles, tant dans l'évolution des modalités de réalisation de l'action climatique territoriale, que s'agissant de la recomposition des territoires, nécessite un important travail dont dépend *in fine* l'effectivité de l'action publique. En effet, l'intégration de nouvelles compétences dont le contenu se précise progressivement et la restructuration des nouvelles entités intercommunales sur le plan administratif, tout comme sur le plan stratégique[1000], sont autant d'éléments à appréhender en amont de la construction du plan climat.

C'est pourquoi l'adoption d'un plan climat faisant primer le respect de l'impératif temporel du législateur, avant même la construction des stratégies sectorielles d'une intercommunalité naissante, apparaît à la fois source d'inefficacité et d'ineffectivité. En pratique, le PCET possède pour finalité d'intégrer les différentes dimensions de l'action climatique au sein des différentes politiques publiques portées par la collectivité. Pour cela, il est nécessaire que le programme d'action soit réalisé au plus tôt concomitamment avec les autres outils stratégiques[1001], au risque sinon de ne pas être en mesure de proposer d'actions concrètes sur lesdites thématiques.

Enfin, la réalisation d'un plan climat a pour objectif d'exploiter l'ensemble des outils de règlementation et de régulation à la disposition de la collectivité. Dans ce domaine, la massification des outils proposés par le législateur permet une palette large d'actions pouvant faire l'objet d'une mise en œuvre[1002]. Cependant, l'intégration de cet ensemble d'outils nécessite de nombreuses analyses visant à leur mise en œuvre et la collectivité aurait intérêt à attendre le retour des études de faisabilité sur son territoire, afin de structurer concrètement son action au sein du document de planification, et notamment d'indiquer les éléments financiers et techniques nécessaires à leur bonne mise en œuvre.

Parallèlement aux difficultés liées à l'inscription des plans climat au sein d'une temporalité instable, il convient également de pointer du doigt la difficulté que rencontrent les

[1000] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.
[1001] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.
[1002] *Cf. infra*. Titre 2, Chapitre 1.

structures en charge d'un plan climat dans les moyens nécessaires à la conception et la réalisation de celui-ci.

B) Une insuffisance de moyens à disposition des collectivités dans la réalisation des plans climat

La seconde raison pouvant expliquer les difficultés des collectivités à adopter dans les délais légaux leur plan climat réside dans l'insuffisance des moyens nécessaires à leur conception. Ceux-ci, d'une part, d'ordre financier et, d'autre part, d'ordre technique, apparaissent essentiels afin d'assurer la réalisation des plans climat.

1 – Une insuffisance des moyens financiers dans la réalisation des plans climat

L'adoption d'un plan climat par les EPCI crée pour ces derniers un rôle de coordination de la transition énergétique sur leur territoire[1003]. Pourtant, ce nouveau rôle pour les EPCI n'a pas fait l'objet d'affectation de moyens financiers pour leur bonne réalisation[1004]. Cette absence de moyens associée à la réalisation des plans climat a par ailleurs été pointée du doigt par une question parlementaire[1005], et malgré une réponse ministérielle assurant qu'il n'était pas nécessaire d'affecter plus de moyens aux EPCI dans la réalisation de cet outil, le coût en pratique de la réalisation d'un plan climat constitue une réelle charge supplémentaire pour les collectivités.

En effet, dès les premiers PCET règlementaires, le coût de construction est évalué comme important, à hauteur de 70 000 à 100 000 € selon les Régions[1006]. L'évaluation financière du décret d'application des PCAET indique une charge nouvelle pour les EPCI concernés, de l'ordre de plus de 18 millions d'Euros[1007]. Bien qu'à première vue élevées, ces estimations peuvent fortement varier, et notamment à la hausse. Pour l'élaboration et l'animation du PCAET, ils sont estimés par AMORCE entre 1 et 2 € par personne résidant sur le territoire[1008]. Ces coûts ne prennent à aucun moment en compte la réalisation effective des actions sur le territoire, qui est quant à elle estimée entre 10€ et 100€ par habitant du territoire

[1003] *Cf. supra.* Titre 1, Partie 1, Chapitre 1, Section 2.
[1004] V. not. PONTIER (J-M.) « Les collectivités territoriales et la transition énergétique », *JCPA,* 2015, n° 23, p. 2162.
[1005] Question écrite n°24845, *JO Sénat du 02/02/2017*, p. 339 – Réponse du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat, *JO Sénat 20/04/2017*, p. 1497.
[1006] Loi ENE, *Etude d'impact,* article 26, mesure 2.
[1007] Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 *relatif au PCAET*, étude d'impact, pp. 3-4.
[1008] AMORCE, « groupe d'échange "planification énergétique" du 13 décembre 2016 sur les coûts et financements des PCAET », *compte-rendu,* p.4 ; AMORCE, *Repères sur les coûts et financements des PCAET*, série politique, ENP 42, 2017, pp.10 et s.

concerné par le PCAET et par an[1009]. C'est au regard de ces éléments qu'il nous apparaît que la réalisation par les EPCI de leur rôle en matière climatique ne se voit pas compenser par des recettes suffisantes, et ce malgré la réponse ministérielle concluant à une absence de surcoût et donc à l'inutilité d'une compensation[1010]. Pourtant, l'examen attentif des éléments avancés pour permettre le financement des plans climat n'est pas convainquant. En pratique, les subventions TEPCV[1011] et le fonds chaleur[1012] s'adressent à des projets nécessitant un investissement de la part de la collectivité, et s'inscrivant notamment pour les EPCI dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan climat. Pour autant, le coût en moyens humains et en études stratégiques supporté par les collectivités pour l'élaboration des plans climat n'est pas concerné par ces dispositifs. Si l'ADEME a participé financièrement à la construction de plusieurs plans climat depuis le début, pour permettre d'obtenir un certain nombre de collectivités exemplaires[1013], les dispositifs actuels ne permettent également qu'un soutien partiel de la démarche[1014], tourné vers un apport en ingénierie[1015]. D'autres moyens de financements existent pour la réalisation des plans climat, mais ils nécessitent également que les collectivités possèdent l'ingénierie permettant de les obtenir. À l'échelle de la Région PACA, plusieurs collectivités ont pu bénéficier de financements européens lors de l'adoption de leurs PCET[1016]. Mais ces financements ont nécessité le déploiement d'une procédure relativement lourde, rendant leur accession délicate pour les petites intercommunalités ne disposant pas de services dédiés.

Les derniers éléments avancés par l'État, liés à la question de l'apport en données pour les collectivités, ainsi que les effets vertueux des actions réalisées sur les territoires ne peuvent malheureusement pas être comptabilisés dans les moyens financiers conférés par l'État pour la réalisation du plan climat. Concernant la mise à disposition des données de transport et de distribution d'énergie, nous ne pouvons pas considérer que cela permettra à

[1009] AMORCE, *ibid.* p.5.
[1010] GOZÉ (E.) « la dépendance financière des politiques publiques locales », *Les plans climat, analyse au regard du droit de l'environnement et du droit des collectivités locales, op.cit.* pp.218-231.
[1011] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.
[1012] ADEME, *Le Fonds Chaleur 2018 - une mesure majeure en faveur du développement des Énergies Renouvelables, Instructions générales*, 2018, 4p. ; Cf. infra. Partie 2, Titre second, Chapitre 1.
[1013] ADEME, « Dispositifs de financements nationaux » - *centre de ressources PCAET* - http://www.territoires-climat.ademe.fr/content/dispositifs-de-financements-nationaux [Consulté le 23/08/18].
[1014] ADEME, *Principaux dispositifs d'aide pour protéger l'environnement et maîtriser l'énergie,* 2014, 6p.
[1015] Cf. infra. §2.
[1016] Au sein du territoire métropolitain, la CU MPM ainsi que la CPA ont ainsi obtenu un cofinancement de l'Union européenne par le biais du fonds européen de développement régional (FEDER) conformément aux dispositions du Règlement (CE) N° 1080/2006 *du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER*, article 4.

une collectivité de diminuer le coût de construction de son plan climat. Cette disposition est centrale dans la mise en œuvre de ces derniers en offrant une vision plus précise des consommations énergétiques sur le territoire. Cela permet une meilleure mise en œuvre des actions d'efficacité énergétique et de maîtrise de la demande en énergie, sans pour autant diminuer le coût de ces actions. Concernant les effets positifs avancés vis-à-vis des économies générées sur le territoire, l'approche en coût global est pertinente. Mais l'État, conscient des économies générées et des difficultés de mise en œuvre actuelles évoquées par les collectivités, pourrait instaurer un mécanisme analogue au tiers-financement[1017], afin de doter les collectivités des fonds nécessaires à l'élaboration du plan climat. Cette avance ferait l'objet d'un remboursement lié aux économies d'énergies générées à l'échelle du patrimoine des collectivités.

Ce constat de l'absence de financements de compensation est partagé au sein des collectivités[1018], et fait notamment l'objet d'un travail au sein de leurs réseaux tel que AMORCE sur l'estimation du coût et des financements associés aux PCAET[1019]. Dans le cadre de ces réflexions sont apparues des propositions d'amendement en faveur de la création d'une fiscalité climatique fléchée au profit des régions et intercommunalités au sein de la loi de finances rectificative de 2017[1020], intégrant la réalisation de l'action climatique des territoires et de leurs outils[1021]. Ces propositions visent l'attribution aux EPCI et aux Régions d'une fraction de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques, via le fléchage d'une partie de la contribution climat énergie. Ces propositions font l'objet d'un soutien notamment par le CESE, qui note très explicitement le fait que *« les regroupements d'EPCI rendent caducs les diagnostics de territoire qui en sont une des composantes. Ces changements engendrent des désorganisations plus ou moins durables dans le jeu des acteurs territoriaux et génèrent des coûts qui n'ont pas été provisionnés et restent à la charge des collectivités. Les enjeux financiers concernent plus largement l'absence de financements spécifiques aux nouvelles compétences sur la mise en œuvre des SRADDET et PCAET.*[1022] […] *nos groupes soutiennent la proposition d'attribution aux régions et aux*

[1017] *Cf. infra.* Partie 2 chapitre 1.
[1018] PIALOT (D.) « Transition énergétique : les collectivités réclament une réforme fiscale », *La tribune,* 21 juin 2017.
[1019] AMORCE, *op.cit.*
[1020] Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017, op.cit.*.
[1021] Notamment les amendements proposés à l'Assemblée Nationale n°4061A : http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/ 4061A/AN/764.pdf, et au Sénat n°413 rect. ter. : https://www.senat.fr/enseance/2016-2017/208/Amdt_413.html.
[1022] CESE - DUCHEMIN (B.) (Rap.), « La transition écologique et solidaire à l'échelon local », *op.cit*, pp.23 et s.

EPCI de moyens spécifiques et pérennes dédiés à la transition énergétique via une part de la Contribution Climat-Énergie[1023]».

Bien que la proposition n'ait pas été retenue dans le texte de loi au motif notamment de la perte de revenus pour l'État[1024], ainsi que du fait de l'impossibilité de flécher ces recettes[1025], il convient de rester attentif aux évolutions des financements accordés aux collectivités dans la réalisation de leur plan climat, au travers notamment des contrats de transition écologique[1026].

Parallèlement au constat du manque financier des collectivités pour permettre la réalisation d'un PCAET dans les délais, nous constatons par ailleurs un manque de moyens humains des collectivités pour leur mise en œuvre.

2 – L'insuffisance des moyens humains pour le respect des délais

Malgré le constat d'un manque de moyens financiers, l'adoption d'un plan climat dans les délais reste possible, dès lors que la collectivité possède en interne des ressources humaines permettant le portage et l'animation de la démarche dans ses différentes phases de construction. Pour autant, le CESE souligne le fait que *« les collectivités volontaires rencontrent des problèmes dans la maîtrise de l'ingénierie technique et sont confrontées à un manque de ressources humaines disponibles pour réaliser ce type de documents. »* [1027]

Ainsi, les besoins en moyens humains ont été analysés lors de l'étude d'impact de la loi TECV, en évaluant à environ 200 jours de travail la construction d'un PCAET qui intègre le volet air, et à un équivalent temps plein pour l'animation de celui-ci[1028]. Or, trois éléments nous amènent à considérer que les moyens humains au sein des collectivités sont globalement insuffisants et ne permettent pas une adoption du plan climat dans les délais réglementaires imposés.

[1023] *Ibid.* p.105.
[1024] Assemblée nationale, « Deuxième séance du mercredi 07 décembre 2016 » *compte rendu intégral,* projet de loi de finances pour 2017 - http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2016-2017/20170074.asp.
[1025] Y compris au sein des contrats de transition écologique, GUESPEREAU (M.) (Directeur de cabinet du secrétaire d'Etat de la transition écologique et solidaire) *« Les recettes de cette taxe [CCE] allant au budget général de l'État, elles sont non affectées et ne peuvent être directement fléchées »* In CESE - DUVAL (G.) & CHARRU (M.) (Rap.), « Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la LTECV », avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement, 2018, p.38.
[1026] CESE - DUVAL (G.) & CHARRU (M.) (Rap.), *Ibid* ; *cf. infra.,* Titre 2, Chapitre 1, Section 2.
[1027] CESE - DUCHEMIN (B.), *op.cit.* p.23, 115 p.
[1028] Loi TECV, *étude d'impact, op.cit*, article 56.

Le premier élément tient souvent dans le manque de personnel identifié au sein de la collectivité. Tandis que les collectivités de plus de 50 000 habitants, comme les intercommunalités composant la Métropole, ont eu à intégrer au sein de leurs structures le personnel nécessaire pour adopter leur PCET dès la loi ENE, l'ensemble des intercommunalités entre 20 000 et 50 000 habitants, ainsi que les nouvelles intercommunalités issues de la rationalisation opérée par la loi NOTRe[1029] n'ont eu cette nécessité qu'à partir de la loi TECV. Par conséquent, ces dernières ne possédaient pas de moyens humains formés à la prise en charge de cette compétence, à l'exception des structures engagées dans une démarche climat volontaire. Ces dernières ont eu à recruter le personnel nécessaire. Elles essaient de faire porter la démarche par un agent, en rajoutant la construction d'un plan climat au plan de charge de celui-ci, comme cela a été le cas au sein de la CA Agglopole Provence[1030]. Conséquence de cette modification du périmètre des obligés, nous constatons la nécessité d'un renforcement des moyens humains, malgré les contraintes financières. À l'échelle de la Métropole, la construction du PCAEM implique, outre le comité de pilotage et le comité technique[1031], une équipe projet de 10 personnes, animée par une personne dédiée à temps plein. Dès l'adoption du plan, son animation sera effectuée par une cellule de deux personnes à temps plein[1032]. À titre de comparaison, la Métropole de Strasbourg (environ 480 000 habitants), engage en fonctionnement le montant nécessaire au financement de quatre ETP[1033].

Pour autant, au-delà du nombre de personnes recrutées en interne, cela nécessite souvent une montée en compétence des personnels, ainsi que l'appui de bureaux d'études spécialisés. Les collectivités ont ainsi fait le constat d'un besoin de formation et d'expertise dans la mise en place des PCAEM, car « *77 % des communautés ont signalé un besoin d'appui technique externe au cours de leur démarche d'élaboration du PCET. Pour 53 % d'entre elles, le moment du diagnostic est l'étape qui nécessite le plus important besoin.* »[1034]. Par ailleurs, le besoin d'ingénierie des collectivités dans le cadre du PCAEM dépasse les questions de réalisation de la stratégie territoriale. Celle-ci nécessite la capacité en interne pour les collectivités à adapter à l'échelle du territoire l'ensemble des outils règlementaires et

[1029] CGCT, article L. 5210-1-1-III.
[1030] En pratique, le chef de service en charge du SCoT a eu pour mission de réaliser seul le plan climat de la CA, ce qui peut expliquer que l'intercommunalité n'en était qu'au stade de l'élaboration du cahier des charges de son diagnostic lors de la création de la Métropole.
[1031] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.
[1032] Un recrutement cofinancé avec l'ADEME a été réalisé pour les questions relatives à l'adaptation du territoire. Initialement la cellule devait être composée de trois personnes.
[1033] AdCF & ADEME, Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET op.cit. p.25.
[1034] *Ibid.* p.22.

de régulation, constitué en vue de la bonne effectivité de celle-ci [1035]. En effet, l'intégration opérationnelle des enjeux climat-air-énergie dans les politiques sectorielles des collectivités nécessite à la fois une acculturation des techniciens à la prise en compte en transversalité des questions climatiques, ainsi qu'aux nouveaux outils de l'action publique permettant d'en assurer l'effectivité.

Conséquence de cette montée en compétence encore en cours des collectivités, aucune mesure de déféré préfectoral n'a été réalisée par l'État en raison de la non-conformité des collectivités. C'est pourquoi il apparaît important aujourd'hui d'insister sur le développement d'un cadre permettant d'allier applicabilité et effectivité des plans climat.

§2 – Le déploiement d'un cadre conciliant applicabilité et effectivité des plans climat

Tandis que la structuration de la plupart des collectivités constitue un préalable à l'adoption dans les temps de leurs plans climat, nous assistons au développement d'un cadre de plus en plus inclusif, afin de les accompagner dans la réalisation de leur action climatique territoriale, au travers notamment de l'élaboration de leurs plans climat. L'ADEME joue un rôle central dans la montée en compétence des territoires[1036]. À ce jour, la conciliation entre la qualité des PCAET et les impératifs liés à l'adoption des plans climat se traduit notamment à l'échelle régionale par la création d'outils territoriaux adaptés. Il est également nécessaire qu'en parallèle des outils d'accompagnement et d'ingénierie soient mis en œuvre des mécanismes permettant de s'assurer du fait que l'adoption du plan climat reste une priorité, et ce malgré l'absence de procédures judiciaires à ce jour.

A) La création d'outils dédiés au déploiement des plans climat intercommunaux

La nécessité d'un encadrement plus inclusif des collectivités a entraîné la mise en place de projets spécifiques portés conjointement par l'ADEME, la Région et la DREAL, visant l'atteinte de leurs objectifs réciproque en matière climatique. Ces trois structures ont notamment constitué deux outils permettant d'accompagner la montée en compétence des collectivités dans la réalisation de leurs plans climat, que sont l'ORECA et le groupe PACA-Climat. Ces derniers fournissent en pratique aux collectivités concernées des outils opérationnels dans la mise en œuvre de leurs démarches de plan climat.

[1035] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 1.
[1036] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

1 – L'ORECA, structure au cœur de l'ingénierie de la donnée climat air énergie

L'observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air (ORECA) est issu d'une initiative de la Région[1037] et animé en collaboration par la DREAL PACA et l'ADEME[1038]. Cet observatoire, dont la forme juridique n'est pas encore déterminée à ce jour [1039], se structure autour de trois missions[1040]. La première est la conception d'un bilan régional annuel permettant d'observer, sur le long terme, les effets des politiques publiques sur la consommation d'énergie, le développement des énergies renouvelables, les émissions de polluants ou encore les émissions de gaz à effet de serre. Sa seconde mission concerne la réalisation d'études spécifiques afin de développer la connaissance d'éléments particuliers et de faciliter la prise de décision par les acteurs. Enfin, il doit jouer un rôle de facilitateur dans la recherche de données statistiques sur l'énergie en région PACA à travers un centre de ressources.

Concrètement, la mise en œuvre de l'ORECA dans son rôle d'observatoire passe notamment par l'établissement de différents partenariats auprès des opérateurs énergétiques du territoire[1041] et des collectivités disposant de données intéressant l'observatoire, ainsi que par son interconnexion avec AtmoSud (dont le nom était Air PACA jusqu'en juin 2018[1042]), devenu également animateur de cet observatoire. Outre le bilan annuel régional produit par l'ORECA, l'observatoire facilite la réalisation des PCAET par la mise à disposition de données à travers trois types d'activités.

Tout d'abord, l'ORECA effectue le recensement de l'ensemble des données climat-air-énergie à disposition des territoires régionaux. Il met notamment à disposition l'ensemble des données brutes, des SIG associés et des études réalisées sur les thématiques et données climat, air et énergie intéressant les territoires régionaux, et publie pour ces dernières un catalogue

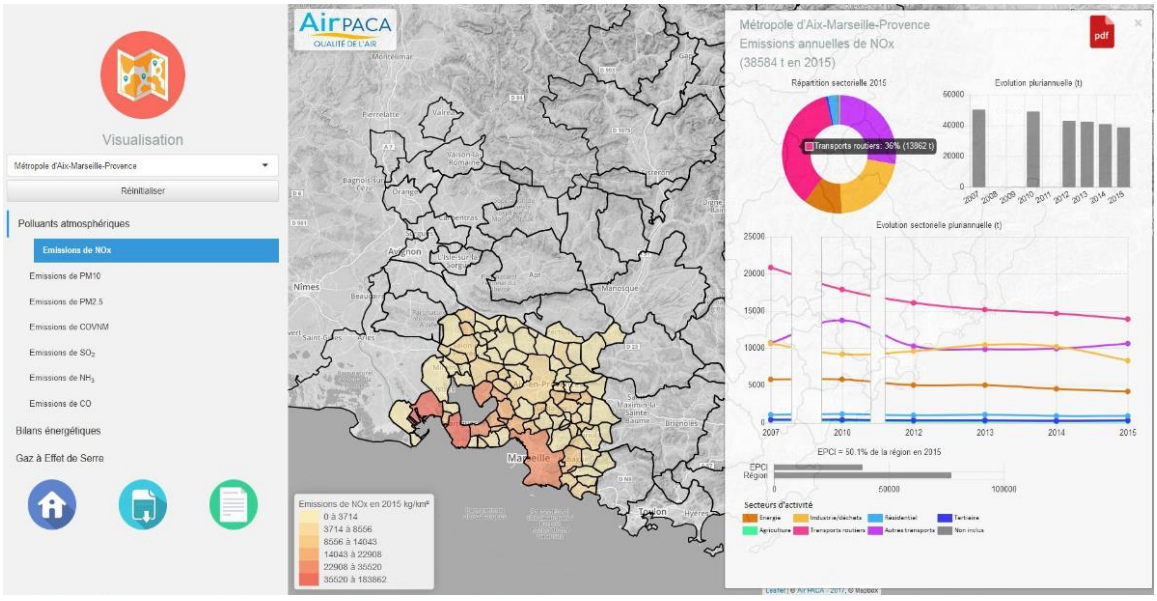
---

[1037] Initialement appelé observatoire régional de l'énergie lors de sa création en 2001, ce dernier intègre les thématiques climat et air explicitement dès 2014.
[1038] Collaboration réalisée via accord-cadre Etat-Région-ADEME-Air Paca 2018-2020, certifié transmis au représentant de l'Etat le 29 décembre 2017.
[1039] L'ORECA est portée en tant qu'émanation des services de la Région, à ce titre l'ouverture aux collectivités du statut de membre de l'observatoire ayant entraîné des complexités dans le paiement d'une cotisation, une étude de définition de la nouvelle forme de l'ORECA « Etude de réorganisation de l'ORECA », est actuellement en cours, la fin est prévue pour décembre 2018.
[1040] ORECA, *missions,* http://oreca.maregionsud.fr/qui-sommes-nous/missions.html.
[1041] ORECA, *partenaires,* http://oreca.maregionsud.fr/ressources/partenaires.html – à noter que bien que certains territoires de la Métropole aient adhéré à l'ORECA en 2015, la Métropole ne figure plus au sein de cette liste, du fait de la nécessité du paiement de la cotisation annuelle à une émanation directe des services de la Région - ORECA, *historique,* http://oreca.maregionsud.fr/qui-sommes-nous/historique
[1042] *Cf. infra.* Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

qui les présentent[1043]. L'ORECA s'intègre par ailleurs au sein du projet d'open data régional porté par le Centre Régional de l'Information Géographique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (CRIGE PACA) dans la constitution d'une infrastructure régionale de données ouvertes géographiques et intelligentes nommée DATA-SUD.

Ensuite, l'observatoire a créé, dès 2010, une base de données appelée « Energ'air », qui permet d'accéder aux données de consommation d'énergie et d'émissions de polluants sous la forme d'un tableau correspondant aux données disponibles[1044]. Cette base de données a récemment servi à la conception d'un outil beaucoup plus complet et intuitif (du fait de la convergence avec la base de données « Emiprox ») au service des territoires. Baptisé « Consultation d'Inventaires Géolocalisés Air cLimat Énergie », ou CIGALE, l'outil porté par Atmosud[1045] permet d'obtenir une vision géographique des différentes échelles territoriales, dont l'échelle métropolitaine, de l'ensemble des polluants, GES, consommations et productions d'énergie par type, associée aux données existantes, avec des comparaisons possibles à échelle temporelle ; ce qui auparavant nécessitait de réaliser indépendamment ce travail.

Enfin, l'ORECA participe à la réalisation d'analyses spécifiques sur les questions de climatiques pour les territoires[1046], et appuie le groupe PACA-Climat.



CIGALE – extraction de la carte des émissions Nox de la Métropole, données 2015[1047]

[1043] ORECA, *catalogue des études disponibles*, 2017, 47p.
[1044] Base de données Energ'air, version 1.1 - http://energair.atmosud.org/
[1045] Base de données CIGALE - http://cigale.airpaca.org/
[1046] ORECA, *ingénierie et analyses* - http://oreca.maregionsud.fr/ingenierie-et-analyses.html

2 – Le Groupe PACA-Climat, réseau d'ingénierie stratégique et opérationnel des plans climat

Un autre projet spécifique d'accompagnement des collectivités en charge de porter un plan climat a été conduit dans le cadre des conventions pluriannuelles conclues entre l'État, la Région et l'ADEME[1048]. En effet, le groupe « PACA-Climat », animé conjointement par les trois structures, a été initié le 12 mai 2011[1049]. Au 1er octobre 2018, 17 réunions techniques plénières ont été organisées invitant l'ensemble des collectivités de la région engagées dans une démarche climat-énergie[1050]. Si le groupe PACA-Climat a eu pour objectif initial de s'adresser à l'ensemble des démarches climatiques engagées par les collectivités (Cit'ergie, TEPOS, etc.), il a très vite recentré son champ d'action sur les questions inhérentes à la réalisation des plans climat. En effet, il ressort de l'ensemble des réunions organisées par le groupe un objectif premier de diffusion des connaissances et pratiques liées à la réalisation des plans climat, au travers notamment de son intégration dans le contexte règlementaire en vigueur. En effet, depuis la création du groupe, 13 des 17 réunions techniques ont eu pour objet la réalisation du plan climat.

Par ailleurs des groupes de travail spécifiques se sont réunis pour travailler sur des thématiques particulières du plan climat. C'est ainsi qu'une réflexion a été conduite au sein du groupe pour la réalisation d'une plaquette informative à destination des élus des collectivités en PACA sur l'importance de la réalisation d'un plan climat[1051], ou encore un travail important sur la création d'indicateurs de suivi et d'évaluation et d'hypothèses de calcul en commun pour les collectivités de la région portant des actions similaires au sein de leur plan climat[1052].

Enfin, le groupe PACA-Climat constitue la principale enceinte de diffusion des éléments informatifs transmis par la Région, la DREAL et l'ADEME. Ces derniers assurent la

---

[1047] Base de données CIGALE, *op.cit.*
[1048] CPER PACA 2015-2020, 2014, pp.26-37 ; v.eg. ADEME, *Extraits des annexes à la convention pluriannuelle Etat–Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur – ADEME CPER 2015-2020 Axe "Transition écologique et énergétique"*, 2014, 14p ; v.eg. Convention Pluriannuelle 2015-2020 entre la Région PACA et l'ADEME - n° « loco 15/40e0001 », *Transition écologique et énergétique*.
[1049] Dans le cadre de l'accord cadre 2007-2013 Etat-Région-ADEME.
[1050] Page dédiée au réseau PACA-Climat - www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-reseau-regional-paca-climat-r1050.html
[1051] ADEME, Région PACA, DREAL, *Pour les plans climat et la transition énergétique - petit traité à l'usage des élus en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, 2014, 30p. http://oreca.maregionsud.fr/fileadmin/Documents/Etudes/Guide_PCET_Elus/petit_traite-_PCET-transition_energetique-20140806.pdf
[1052] Cf. supra.

diffusion des notes techniques de la plateforme « territoires en transition PACA » au groupe de collectivités, réalisées par le groupe PACA-Climat[1053] avec pour finalité la promotion de la qualité de chef de file de la Région[1054].

À côté des outils permettant la montée en compétence des territoires dans la réalisation de leurs actions, il apparaît également important de compléter ce cadre par la mise en place d'outils permettant d'enjoindre les collectivités à l'adoption de leur plan climat dans les meilleurs délais, sans mise en œuvre d'une procédure judiciaire lourde.

B) La mise en place d'un cadre contraignant à l'adoption des PCAET

Quand bien même nous avons pu constater que de nombreux éléments rendent difficile de se conformer à une date butoir pour l'adoption des PCAET, la réalisation dans les meilleurs délais des plans climat par les collectivités est déterminante pour l'atteinte des objectifs climat-air-énergie nationaux et internationaux. Même si la question d'un déféré préfectoral n'apparaît pas opportune, d'autres moyens pourraient être employés aux fins d'injonction de réaliser ladite planification dans les meilleurs délais pour les collectivités en situation de retard. D'une part, l'adoption du PCAET pourrait constituer un prérequis à l'obtention de certains avantages de financements et, d'autre part, certaines formes de sanction à vocation de régulation permettraient d'avoir un effet dans l'effectivité de la réalisation des plans climat pour les collectivités en retard.

1 – L'adoption du PCAET comme prérequis à l'obtention d'aides financières

Tandis que la réalisation des politiques publiques des collectivités dépend des financements qui lui sont consacrés, le contexte de la baisse des dépenses publiques, notamment pour les collectivités, rend nécessaire de bénéficier d'aides financières pour de nombreux projets. Or, il est ici possible de voir un levier permettant d'inciter les collectivités retardataires à adopter leur document de planification, en conditionnant l'obtention de cofinancements Région/Département climat-air-énergie[1055] à l'adoption du PCAET. Nous pourrions même aller plus loin, en intégrant comme prérequis au financement d'opérations de

[1053] Site officiel de la plateforme territoires en transition - http://www.territoires-en-transition-paca.fr
[1054] *Cf. supra*.
[1055] *Cf. supra*. Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

la collectivité ayant un impact sur l'environnement, le fait que la collectivité ait adopté son plan climat[1056].

Premièrement, nous voyons que dans le cadre de mise en œuvre sur les territoires de la compétence climat-air-énergie, l'articulation entre la Région et les différentes collectivités territoriales construite par le législateur donne un rôle central à la Région[1057], et conditionne le rôle des intercommunalités à l'adoption de leurs plans climat. En effet, le statut de « *coordinateur de la transition énergétique du territoire* » des intercommunalités, nécessite préalablement que ces dernières aient adopté leur PCAET[1058]. Or, la région, du fait de son statut de chef de file, peut intégrer le fait que tout projet à l'initiative des intercommunalités pouvant faire l'objet de financements croisés et déplafonnés[1059] doit s'effectuer dans le cadre de son rôle de coordinateur de la transition énergétique du territoire. Cette mesure reviendrait ainsi à diminuer la capacité d'action des collectivités n'ayant pas adopté de plan climat, rendant ainsi prioritaire sa finalisation, par rapport à la réalisation d'actions sur le territoire. Pour autant, à ce jour aucune convention climat-air-énergie n'a été adoptée[1060], et nous n'avons aucune information concernant l'adoption de celle élaborée par la Région PACA depuis 2016[1061].

Deuxièmement, il serait possible d'aller beaucoup plus loin dans l'incitation pour des collectivités à adopter leur plan climat, en soumettant les financements des projets de la collectivité à l'adoption du document. Ce conditionnement de l'adoption d'une démarche de planification à l'obtention de financements pourrait être réalisé à l'image de la mesure intégrée au sein de la loi de transition énergétique dans le domaine de la mobilité. Cette mesure crée, pour toute entreprise de plus de 100 employés exerçant sur une zone couverte par un PDU, une obligation d'adopter un plan de mobilité[1062]. À défaut d'adoption dudit plan, ces entreprises se verraient privées du droit de demander des financements auprès de l'ADEME[1063]. De façon analogue, le législateur pourrait appuyer l'intérêt pour les collectivités retardataires de la nécessité d'adopter rapidement ce dernier. En effet, il serait possible de poser comme condition à la demande de financements, pour les projets de la

[1056] Cette réflexion devant s'apprécier dans la limite de la conciliation du principe de libre administration, *cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[1057] Ibid.
[1058] CGCT, article L.23224-34.
[1059] Loi MAPTAM*, op.cit.*, article 4 ; *cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[1060] DURANTHON (A.), *op.cit.*
[1061] Cf. supra.
[1062] Code des transports, article L. 1214-8-2-II
[1063] Ibid.

collectivité ou l'obtention de financements possédant un impact environnemental, de demander en quoi le projet s'intègre dans l'atteinte des objectifs climatiques de la collectivité. Dans le cas où celle-ci n'aurait pas encore adopté son PCAET, le projet devrait se voir examiner par l'Autorité environnementale quant à ses impacts en matière climatique.

Par ailleurs, au-delà de l'emploi de la conditionnalité financière, d'autres formes de sanctions que la voie contentieuse pourraient être envisagées afin de favoriser une plus grande priorisation des plans climat.

2 – La mise en œuvre de sanctions à vocation d'opprobre

L'un des derniers éléments pouvant entraîner le retard des collectivités dans la réalisation de leur plan climat provient du manque de portage politique de celui-ci. En effet, du fait du caractère récent de l'acquisition de compétences, de nombreuses collectivités ont pu souffrir de retards dépassant les problèmes d'adaptation au contexte structurel, mais résultant d'une absence de priorisation par la collectivité[1064], due notamment à un manque de sensibilisation. À défaut d'utiliser la voie du contentieux administratif et de la condamnation des collectivités n'ayant pas réalisé leur PCAET, un autre mécanisme pourrait ainsi être employé afin de sanctionner le retard des collectivités dans la réalisation de leurs documents.

En effet, la mise en place de mécanismes entraînant la désignation publique d'acteurs en état de non-conformité, dans l'objectif d'un retour à la légalité, est un moyen de contrainte employé en droit international de l'environnement appelé « *name and shame* ». Ce dispositif est notamment utilisé au sein du protocole de Montréal[1065], dans le cadre de la publication des décisions relatives au non-respect par les États des engagements pris par les États[1066]. Ce processus existe également en France[1067], et a connu une évolution récemment dans son utilisation. C'est un outil encouragé au sein du gouvernement[1068] et qui a trouvé sa place au sein de projets de loi[1069]. Or, dans le cadre de l'application des plans climat, cette technique

[1064] Ce fut notamment le cas sur le territoire métropolitain de la CA Agglopole Provence.
[1065] PNUE, *Manuel du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, 10° Edition, 2016, pp.379-383,
[1066] *Ibid.* pp. 384-512.
[1067] A titre d'exemple, le Code Général des Impôts (article 1741) faisait de la publication par voie de presse des condamnations pour fraude fiscale une peine complémentaire obligatoire, jusqu'à la mise en place d'une décision du conseil constitutionnel suite à une QPC – Conseil constitutionnel, décision n° 2010-72/75/82 QPC, 10 décembre 2010, *M. D. et al*. A noter que la désignation reste une possibilité offerte au juge.
[1068] HACQUEMAND (E.), « "Name and shame" : les ministres encouragent la dénonciation », *Paris Match,* 24 février 2018.
[1069] Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude (CPAE1805937L), texte issu de l'adoption au Sénat en première lecture du 3 juillet 2018, article 8.

pourrait être étendue, que ce soit avec ou sans consécration législative, par l'action du représentant de l'État dans le cadre de ses missions d'accompagnement des collectivités.

La première possibilité serait ainsi la mise en place par le législateur d'une sanction pécuniaire pour non-exécution dans les délais légaux du PCAET. Cet outil n'est par ailleurs pas inconnu dans la réalisation des politiques climatiques territoriales. Des mesures de *name and shame* sont ainsi prévues au sein de la loi TECV en cas de non-réalisation par les des collectivités de leur BEGES[1070]. En effet, le préfet peut compléter une amende plafonnée à 1 500 € par des mesures de publicité de la sanction pour les collectivités n'ayant pas respecté leurs obligations[1071]. Pour autant, le législateur n'a à ce jour pas intégré de mesure similaire pour les régions n'ayant pas réalisé leur SRADDET[1072] dans les délais, ni pour les intercommunalités s'agissant de leurs PCAET[1073]. Par ailleurs, particulièrement dans le cas des collectivités territoriales, l'amende revêt essentiellement une portée symbolique du fait du montant très faible[1074]. L'intérêt d'un tel mécanisme est de laisser la possibilité au préfet de recourir à ce dispositif, selon la connaissance de l'état d'avancement des collectivités, et ainsi d'appliquer une pression sur les collectivités dont le retard serait lié à l'absence de priorisation par la collectivité.

Pour autant, l'application de ce mécanisme de *name and shame* pourrait également avoir lieu à l'échelle régionale, et cela même en l'absence de textes règlementaires pour encadrer ce dernier. En effet, la DREAL a aujourd'hui toute légitimité pour publier et diffuser publiquement un document contenant la carte des obligés au sein de la Région[1075], avec pour chaque territoire une fiche d'identification, les territoires étant rangés selon l'état d'avancement dans l'adoption du plan climat. Ce travail, dont la réalisation n'implique pas de constat officiel de carence par le préfet, permettrait un contact technique régulier entre les services de l'État et les collectivités obligées.

À ce jour, nous ne pouvons mesurer l'impact potentiel d'un dispositif de *name and shame*, n'ayant pas de retour d'expérience en la matière. Pour autant, ce dispositif permettrait de renforcer le cadre mis en place visant à s'assurer de l'application des plans climat, en

[1070] Loi TECV, article 167.
[1071] Code de l'environnement, article R.229-50-1
[1072] CESE
[1073] Cf. supra. §1.
[1074] A ce titre, notons qu'aucune astreinte n'est prévue ici, ceci permettant d'éviter les délais procéduraux.
[1075] Des publications d'ordre générale ont été réalisées par celle-ci, or dans le cas présent le document serait spécifiquement dédié à l'état d'avancement des collectivités dans l'adoption de leurs plans climat

incitant notamment les collectivités en situation de retard à adopter leur PCAET dans les meilleurs délais.

Au-delà de la question de l'applicabilité du plan climat, il nous faut également nous interroger sur la capacité de cet outil à produire des effets au sein de la collectivité, ainsi que vis-à-vis des tiers.

Conclusion de Chapitre

Bien que l'adoption du plan climat soit obligatoire et enserrée dans des délais précis pour un certain nombre de collectivités, le non-respect de cette obligation n'entraine aucune sanction. Les délais d'adoption imposés ne correspondent pas en pratique aux nécessités actuelles de structuration des territoires. Cela explique largement le non-respect par les collectivités de cette obligation. Pour autant, sur de nombreux territoires, comme c'est le cas de la Métropole, de réelles démarches territoriales sont en cours. Portées par les institutions, qu'elles soient déconcentrées ou décentralisées, ces démarches visent à concilier au mieux les impératifs temporels de réalisation des PCAET avec la recherche d'un outil effectif tenant compte des spécificités du territoire. À ce titre, et bien que de nombreuses collectivités soient aujourd'hui en situation de non-conformité, il nous semble essentiel de développer des moyens de contraintes ne relevant pas du contentieux administratif. En effet, le développement de moyens souples de coercition, touchant aux questions de financement ou encore à l'image des collectivités pourrait permettre de compléter le cadre d'accompagnement réalisé par les services déconcentrés de l'État, afin de renforcer le rôle de régulation de l'État et ainsi de diminuer les risques d'un recours pour manquement au droit de l'Union européenne.

Chapitre 2 : Une opposabilité des plans climat incertaine

La question de l'applicabilité des plans climat implique également une analyse des effets juridiques produits. Ici, le PCAET n'a pas pour vocation première d'être opposable, du fait de son caractère « prévisionnel, non décisionnel[1076] ». Il possède toutefois une certaine force normative, même si cela est difficilement identifiable[1077] dans la réalisation des politiques publiques de l'administration. Nous analyserons cette force juridique au travers, d'une part, des effets que peut produire le PCAET au sein de la structure en charge de son élaboration – au regard notamment de ses effets potentiels au sein de la Métropole - et, d'autre part, de son opposabilité vis-à-vis des tiers[1078].

Section 1 : L'identification des effets du plan climat dans la structuration des actions métropolitaines

À première vue, les PCAET intègrent dans la structuration de leur démarche l'ensemble des services et documents stratégiques sectoriels de la collectivité en lien avec les plans climat, comme c'est le cas en pratique au sein de la Métropole[1079] . Mais les effets juridiques produits par les PCAET doivent à la fois s'analyser par rapport aux planifications de la collectivité, mais également dans la construction des actions de la collectivité. D'une part, il convient d'appréhender ces effets dans l'articulation entre les différentes planifications de la collectivité[1080], et notamment l'intégration du PCAET dans la hiérarchie des rapports juridiques atténués[1081] entre documents stratégiques métropolitains. Ces rapports juridiques sont qualifiés d'atténués par Jean-Marie PONTIER du fait de leur absence de caractère décisionnel, sans pour autant être dépourvus de force normative[1082]. Ils dépendent directement des effets juridiques que détiennent les liens de « prise de connaissance », « prise en compte », de « compatibilité » ou enfin de « cohérence » par rapport au plan climat. D'autre

[1076] PONTIER (J-M.) « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative » *Recueil Dalloz,* 1997, p.379.
[1077] Au sens général décrit à propos des instruments de planification et schémas - PONTIER (J-M.) « les schémas dans l'ordonnancement juridique » *AJDA,* n°17, 2018, pp.957-965.
[1078] Au sein de ce chapitre, nous nous efforcerons d'apporter un éclairage territorial d'éléments par ailleurs développés au sein de la thèse de M. GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales*, Thèse de droit public, 2017, pp. 291-325 & 329-369.
[1079] *Cf. supra.* Partie 1 titre1 chapitre2 section2.
[1080] L'analyse de ces différents documents ayant été au préalable réalisée – *cf. supra* partie première, titre 2, chapitre 2, section 2.
[1081] COBOURG-GOZÉ (E.), « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *BJDU,* n°1, 2018, pp.3-6.
[1082] PONTIER (J-M.) « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *op.cit.*

part, il convient de s'intéresser aux effets produits par le plan climat dans l'élaboration financière des actions de la collectivité.

§1 – Une consolidation nécessaire des relations du plan climat avec les planifications internes

Les effets juridiques entre les documents de planification et le plan climat de la Métropole, consistent principalement en des obligations de compatibilité et de prise en compte[1083]. En pratique, alors que le PCAET doit être compatible avec le volet climat du SRADDET[1084], la stratégie nationale bas carbone[1085] et le PPA, il ne doit que prendre en en compte les documents d'urbanisme élaborés au sein de la Métropole[1086]. Ainsi, il convient d'examiner ses rapports avec les documents d'urbanisme de la collectivité que sont les SCOT et PLUi[1087], pour ensuite s'interroger de façon plus globale sur la nécessité d'une évolution de l'articulation de cet outil avec les documents stratégiques de la collectivité.

A) Un renversement des rôles entre SCoT et PCAET inopportun

L'examen des effets du PCAET au sein des documents de planification de la collectivité nous amène en premier lieu à examiner le rôle exercé par le PCAET vis-à-vis du SCoT. Alors qu'il convient d'analyser le phénomène de renversement des rapports de force entre les documents et les limites du raisonnement associé, nous effectuerons le constat en pratique de l'absence d'effets pratiques de cette inversion, au sein de la création du SCoT métropolitain.

1 – Une diminution potentielle des exigences climatiques

L'inversion par le législateur du lien de prise en compte entre plan climat et schéma de cohérence territorial peut poser question. En effet, lors de la consécration par la loi ENE des

---

1083 Dont la définition jurisprudentielle de ces notions provient respectivement des arrêts CE, 22 février 1974, Sieur Adam, *RDP* 1974, p. 1780 ; CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, *Bull. juridique des coll. locales*, n° 9/04, p. 615. V. eg. JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *DAUH,* 2005, p. 79.

1084 *Cf. supra* partie 1, titre 2, chapitre 2, section 1.

1085 Code de l'environnement, Art. R. 229-51-II.

1086 Ici, nous constatons un écart important avec la volonté des groupes de travaux du débat national sur la transition énergétique d'exiger un lien de compatibilité des documents d'urbanisme avec le plan climat – DNTE, *Rapport du groupe de travail du conseil national n°1*, *op.cit.* p.67.

1087 BAFFERT (P.), BONNEAU (O.), « La "prise en compte" par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l'urbanisme : de la nécessité de bien s'entendre sur les mots » *BJDU,* n°4, 2012, p.260.

plans climat, il a été prévu que ces derniers s'imposeraient dans la réalisation des SCoT[1088]. Cet effet, traduit au moyen d'une prise en compte des PCET par les SCoT, a permis de garantir le respect des objectifs du plan climat par le SCoT[1089], tout en conservant la possibilité de concilier ces objectifs, en cas de contradiction avec d'autres objectifs d'intérêt général divergents[1090]. Néanmoins, la loi TECV est venue bouleverser cet ordre établi, en imposant la prise en compte par le PCET du SCoT[1091].

Deux raisons ont poussé le législateur à modifier ce rapport. Premièrement, cette modification résulte de la recherche de « simplification » des rapports entre documents de planification par le législateur, en considérant le SCoT comme étant le schéma intégrateur. En effet, il a été choisi d'instaurer un renversement dans les liens entre documents, au motif de l'assiette territoriale potentiellement plus large des schémas de cohérence territoriaux[1092]. Deuxièmement, cette modification s'accompagne du renforcement du lien entre plan climat et PLUi[1093].

Bien que compréhensible, les conséquences de cette inversion de l'obligation de prise en compte apparaissent regrettables. En effet, cet inversement du lien de compatibilité peut apparaître comme une réduction de l'exigence d'intégration des considérations climatiques dans le domaine de l'urbanisme. Il était en pratique possible d'envisager d'accompagner cette inversion du lien de prise en compte par la création d'un rapport juridique entre le SCoT et le SRCAE (ou volet climat-air-énergie du SRADDET). Ce rapport juridique aurait pu dépasser la prise en compte pour rechercher un lien de cohérence, conformément aux prescriptions de l'État[1094]. Pourtant, outre la prise en compte par le SCoT des objectifs généraux du SRADDET, le législateur n'a pas prévu de rapport juridique spécifique du document d'urbanisme vis-à-vis du volet climat-air-énergie du SRADDET, ne valorisant pas les axes stratégiques en matière climatique déclinés au sein des autres documents de planification.

1088 Loi ENE, article 13, codifié à l'article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme jusqu'à la loi TECV ; v. eg. ALLEMAND (R.) « Les effets juridiques du SRCAE » *in* GRALE, *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, 2013, pp. 178-180..

1089 Cf. infra. 2.

1090 Pour une définition exhaustive de la prise en compte - GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.294-298.

1091 Loi TECV, article 188

1092 NEGRE (L.) Sénat, amendement n°107 rect, adopté, *Projet de loi Transition énergétique*, 1ère lecture. Il est intéressant de constater qu'ici l'Assemblée nationale préconisait en première lecture une prise en compte mutuelle des deux outils par la formule « le SCOT prend en compte le PCAET et le PCAET prend en compte le SCOT ».

1093 Cf. infra.

1094 En effet « Les SRCAE doivent pouvoir aboutir à des indications fortes de mise en cohérence en matière d'urbanisme (liens directs entre des orientations SRCAE et les SCoT) » - MEDDE, MEF - GAZEAU (J-C.), FEMENIAS (A.), CAFFET (M.), *Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (*recommandation n° 13)*, Rapport n° 008371-01* - n° 2012/24/CGEIET/CI, 2013, p.36.

D'autre part, depuis la loi ENE, le SCoT (ainsi que le PLU) intégrait explicitement trois grands objectifs devant faire l'objet de conciliation, dont le dernier était « *La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature*[1095] ». Pour autant, la modification du Code de l'urbanisme est venue étendre les thématiques devant faire l'objet de conciliation, en plaçant les questions climatiques parmi sept objectifs distincts[1096].

Pourtant, l'importance pratique accordée par les collectivités au plan climat dans son articulation vis-à-vis du SCoT, y compris depuis l'inversion de rapport, est de nature à en limiter ses conséquences.

2 – Des conséquences limitées en pratique dans la construction métropolitaine

« Les rapports de compatibilité et de prise en compte ne sont pas toujours appréciés des élus et des administrateurs en raison de leur relative indétermination et du sentiment d'insécurité juridique qu'ils diffusent[1097] ».

Bien que ce changement puisse inquiéter quant à la perte d'importance de la planification climatique par rapport au SCoT, et ce en dépit d'exigences de conception toujours plus complexes[1098], il est nécessaire d'apprécier cette évolution au regard de la pratique des collectivités en la matière.

Premièrement, avant que l'inversion du lien entre plan climat et SCoT n'ait lieu, nous pouvons constater que plusieurs collectivités sont allées au-delà de la prise en compte par le SCoT du PCET. En effet, Caen Métropole, ou encore Cergy-Pontoise, ont intégré directement au sein de leur SCoT les éléments issus de leur bilan carbone dans les états des lieux de leur territoire, actions qui n'est nécessaire qu'en cas d'obligation de compatibilité, voire de

[1095] Code de l'urbanisme (abrogé au 1er janvier 2016), article L.121-1.
[1096] Code de l'urbanisme (nouveau), article L.101-2.
[1097] JANIN (P.) « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, op.cit. pp.43-51.
[1098] *Cf. supra.* Partie 1 titre1 chapitre2 section2.

cohérence. En effet, ces derniers en ont respectivement tiré des orientations en matière d'industrie et d'éclairage public[1099].

À ce jour, le constat de l'élaboration du SCoT métropolitain ne fait pas exception à cette volonté d'intégrer les objectifs climat-air-énergie, indépendamment de l'inversion de l'obligation de prise en compte du SCoT par le PCAEM. Nous assistons à la co-construction des documents, à l'image d'un double rapport de prise en compte formulé aux origines de la loi TECV[1100]. En effet, le SCoT de la Métropole s'appuie sur les différentes dimensions thématiques traitées au sein du diagnostic du PCAET en cours de construction. Le SCoT reprendra ainsi les éléments du plan climat en termes d'approvisionnement énergétique[1101] notamment dans l'identification des zones propices à l'imposition d'exigences énergétiques renforcées[1102], ainsi que les résultats issus des études de vulnérabilité du territoire.

B) La nécessité de la construction d'un lien opérationnel entre PLUi et PCAET

Nous constatons également une évolution des relations juridiques entre plans climat et plans locaux d'urbanisme. A l'origine, aucune obligation de prise en compte n'existait entre plans climat et PLU. Mais le législateur est venu consacrer au sein de la loi ALUR une prise en compte des plans climats par les PLU en l'absence de SCoT[1103]. Par la suite, ce lien de prise en compte s'est vu affirmé et étendu au sein de la loi TECV, en disposant que « *Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu prennent en compte le plan climat-air-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du Code de l'environnement*[1104] ». Ainsi, malgré le fait que le SCoT n'ait plus à prendre en compte le plan climat, les documents d'urbanisme contenant des mesures opérationnelles devront assurer cette prise en compte.

Le premier élément qu'il convient de souligner, est que par sa formulation, le législateur a étendu l'application à tous les documents tenant lieu de PLUi. En pratique, ceci permet de rechercher une prise en compte des PCAET par rapport aux cartes communales[1105]

1099 BROUANT (J.P) in GRIDAUH « SCoT, énergie et changement climatique – Fiche 2 » *Ecriture du SCOT,* thématique 2-5, 2013, p.2 - http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/

1100 Cf. supra. 1.

1101 Réunions techniques internes d'élaboration du diagnostic SCoT Métropole AMP.

1102 *Cf. infra.* titre 2, chapitre 1, section 1.

1103 Loi ALUR, *op.cit.,* article 129.

1104 Code de l'urbanisme, article L.131-5.

1105 Nous considérons ici que la distinction réalisée par le législateur au sein de l'article L5217-2 du CGCT « *plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale* », n'a pas vocation à s'appliquer par analogie ici et relève plus d'une maladresse rédactionnelle que d'une volonté de distinguer la carte communale d'un document tenant lieu de PLU, notamment vis-à-vis de l'articulation au PCAET.

– documents réalisable y compris pour les intercommunalités disposant de la compétence sur le territoire d'une commune non couverte par un PLU[1106].

La prise en compte du PCAET par les documents d'urbanisme est intéressante en pratique. Elle permet une approche plus en profondeur de la réalisation du plan climat. Ainsi, les modalités de lutte contre les îlots de chaleur urbains ou la création d'expérimentations en matière d'urbanisme contribuant à l'adaptation au changement climatique, s'ils sont intégrés au sein du plan climat, devront faire l'objet d'une étude approfondie au sein du PLUi. Notons cependant que le législateur a créé un flou dans l'articulation entre le PCAET et le PLUi sur la question des réseaux d'énergie[1107]. En effet, la loi TECV n'a pas uniquement entraîné la nécessité d'une prise en compte du plan climat par les PLUi, celle-ci est venue intégrer au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) des plans locaux d'urbanisme, la nécessité d'exposer les orientations en matière de réseaux d'énergie[1108]. Or, la question des réseaux d'énergie échappe à la logique générale de prise en compte du PCAET, bien que celles-ci soient pleinement intégrées au sein du diagnostic et dans les thématiques du programme d'action[1109]. En effet, sur ce point précis, le législateur a établi un lien de prise en compte par le plan climat des orientations du PADD. En conséquence, le plan climat, malgré sa finalité climat-air-énergie, doit prendre en compte les orientations du PADD.

Il est nécessaire également de se demander si la seule prise en compte des plans climat par les plans locaux d'urbanisme est suffisante. En effet, les plans climat ont pour objectif de traduire à l'échelle du territoire de l'EPCI les objectifs en matière climat-air-énergie définis au niveau régional et national. La question de la prise en compte peut, dans ce cas précis, être regardée comme une contrainte renforcée, dont les modalités de mise en œuvre seraient

[1106] Code de l'urbanisme, article L.160-1 – la carte communale constituant le document d'urbanisme le plus léger pouvant être constitué, permettant de soustraire la commune au règlement national d'urbanisme et établissant de manière restreinte les règles d'urbanisme applicables, conformément aux dispositions de l'article L.161-4 du même code.

[1107] *Ibid.* p. 311 ; nous pensons qu'il s'agit ici de l'aboutissement de la résolution intégrée au sein du débat national sur la transition énergétique d'intégrer un schéma d'approvisionnement des réseaux d'énergie au sein des documents d'urbanisme - un schéma directeur d'approvisionnement énergétique territorial – Synthèse nationale des débats territoriaux, Rapport du groupe de travail du conseil national n°1, *op.cit.* p.38.

[1108] Loi TECV, article 193.

[1109] Comme cela est réalisé au sein de la Métropole, dans le cadre de la construction du « livre blanc de la Métropole », document structuré en quatre tomes (à paraître), prenant en compte les réseaux dans leur capacité d'injection et de soutirage nécessaire pour le déploiement des EnR et des IRVE, et s'intégrant au sein du PCAEM (*cf. supra.*).

équivalentes à une obligation de compatibilité sur les questions climat-air-énergie[1110]. En effet, cette obligation entraine le fait qu'un document ne doit pas se trouver en situation de contradiction avec le document objet de l'obligation (ici le plan climat)[1111], sauf à justifier d'une conciliation avec un autre impératif[1112]. Dans le cas des plans locaux d'urbanisme, il serait donc nécessaire de justifier les choix allant à l'encontre des questions climat-air-énergie[1113], élément n'étant pas nécessaire dans le cas de la simple prise en compte.

À l'échelle de la Métropole, notons que les calendriers discordants entre le PCAEM et les PLUi n'a pas permis de rechercher une articulation entre la construction du premier de ses six plans locaux d'urbanisme intercommunaux du territoire Marseille-Provence[1114] et le PCAEM toujours en cours d'élaboration. Ce décalage a entraîné une prise en compte très générale des objectifs climatiques au sein du PADD[1115], ne pouvant se baser sur le programme d'action du PCAEM ou sa stratégie en matière de réseaux d'énergie. Il sera par conséquent nécessaire d'actualiser le PLUi en veillant à la bonne prise en compte des éléments du plan climat par une révision du document.

Enfin, bien que nous ayons recentré notre analyse sur les effets du plan climat vis-à-vis des planifications urbaines, il convient d'étendre notre réflexion sur la question de l'application du principe d'intégration des questions climatiques dans l'élaboration des différentes politiques publiques réalisées par la Métropole. Celui-ci doit être appréhendé du fait du projet métropolitain, document spécifique de la Métropole.

C) Le projet métropolitain et l'obligation de prise en compte transversale du climat dans les actions de la Métropole

Dès 2005, le législateur a intégré la question climatique au travers de la « *lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie*[1116] » dans les politiques menées par les collectivités territoriales[1117]. Pour autant, la dernière génération de plans climat

[1110] BAFFERT (P.), BONNEAU (O.), *op.cit.*
[1111] CE, arrêt Sieur Adam, *op.cit ;* v.eg. BROUANT (J.P) in GRIDAUH « SCoT, énergie et changement climatique – Fiche 1 » *Ecriture du SCOT, op.cit.* p.4 - http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/
[1112] Code de l'urbanisme, article L. 101-2.
[1113] GOZÉ (E.), *op.cit.* p.301.
[1114] Cf. supra.
[1115] Projet de PLUi arrêté – *op.cit.* pp. 13 – 139 – 153.
[1116] CGCT, article L.1111-2.
[1117] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

consacrée par la loi TECV ne s'impose aujourd'hui qu'aux PLUi et documents d'urbanisme en tenant lieu.

Or, si le plan climat constitue la base de l'action de coordination de la collectivité en matière de transition énergétique[1118], il convient de s'interroger sur la création d'une obligation générale de prise en compte de ce document au sein de l'ensemble des documents de portée stratégique élaborés au sein de la Métropole, afin de renforcer l'articulation qui nécessite d'être mise en œuvre afin d'atteindre les objectifs de réduction d'émissions de GES, de polluants atmosphériques et de consommation énergétique, tout en favorisant le développement d'EnR au sein du territoire. Or, l'ensemble des plans et schémas sectoriels de la Métropole vient décliner l'action de la Métropole dans de nombreuses thématiques (PDU, PLH, schéma d'assainissement, schémas d'ensemble de gestion des déchets, etc.[1119]) dont les actions sont directement liées à la réalisation de la politique climatique métropolitaine. Tandis que les plans climat ont pour rôle dans un premier temps de catalyser les actions déjà réalisées au sein des territoires[1120], ils devront également organiser les évolutions des politiques publiques sectorielles de la collectivité à moyen terme, afin d'atteindre ses objectifs climat-air-énergie.

Cette obligation transversale de prise en compte, qui n'a pas été traitée au niveau du législateur au sein des plans climat, a néanmoins été appliquée au sein du projet métropolitain. En effet, en amont de l'adoption du PCAEM, le projet métropolitain a explicitement posé un objectif transversal correspondant directement aux orientations du plan climat à l'horizon 2040 « entrons dans l'ère de l'après-carbone, pour changer d'air (et d'énergies)[1121] », ainsi qu'une série d'objectifs thématiques. Le projet métropolitain vient dépasser la dimension d'aménagement portée par le SCoT et est doté d'une échéance de plus long terme. Par ailleurs, ses composantes liées à l'énergie et au climat ont fait l'objet d'une co-construction avec les équipes en charge du PCAEM. Ses objectifs permettent d'appuyer la nécessaire prise en compte des questions climatiques au sein de l'ensemble des documents stratégiques métropolitains, au travers d'une obligation de cohérence, volontairement créée par la Métropole.

En pratique, nous constatons que de nombreux liens entre plans climat et autres documents stratégiques se forment, comme c'est le cas au sein de la Métropole, possédant un

[1118] CGCT, article L.2224-34 ; *Ibid.*
[1119] *Cf. supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.
[1120] Ibid.
[1121] AMP, projet métropolitain, op.cit, engagement n°3, *Ibid.*

projet métropolitain permettant d'assurer cette transversalité des considérations climat-air-énergie. Or, ce constat propre à la Métropole n'est pas généralisable, car en l'absence d'une intervention du législateur, la prise en compte du plan climat par les différents documents sectoriels des collectivités n'est pas obligatoire. Pour autant, au-delà des effets du plan climat dans la construction des stratégies de la collectivité, nous notons également des effets sur l'élaboration financière des actions de celle-ci.

§2 – Une opposabilité du PCAET dans l'élaboration budgétaire des politiques publiques[1122]

Le plan climat possède, au-delà des questions purement stratégiques, un rôle dans l'élaboration financière des actions de la collectivité, en s'inscrivant dans le cadre du vote du budget. En effet, depuis la loi Grenelle II[1123], les collectivités de plus de 50 000 habitants sont tenues d'élaborer préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière de développement durable[1124], structuré sur la base des cinq axes du développement durable, dont la question de « la lutte contre le changement climatique »[1125].

Le législateur a posé une obligation renforcée de prise en compte des plans climat. Il ressort de la lecture des différents axes structurant ce rapport, qu'il doit présenter « *le bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire. Ces bilans comportent en outre une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes*[1126] ». Alors que les plans climat s'intègrent pleinement au sein de cette définition, le législateur a de surcroît prévu explicitement l'obligation d'intégrer le plan climat au sein du rapport. Notons également que dans le cas de la Métropole, les dispositions générales de construction du rapport nécessiteront la présentation - a minima de façon synthétique – de l'avancée des engagements pris dans le cadre du projet métropolitain au niveau climatique.

Or, une prise en compte insuffisante du plan climat dans la constitution du rapport peut être susceptible d'entacher d'irrégularité la procédure budgétaire, la présentation du rapport

[1122] Cette question précise ayant fait l'objet d'un développement complet au sein de la thèse de M. GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.313-319, nous ne réaliserons ici qu'une synthèse des propos développés afin d'éclairer, dans le cadre de notre analyse, l'intérêt potentiel des effets dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine.
[1123] Loi ENE, article 255.
[1124] Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 *relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales*, JORF n°0141 du 19 juin 2011 page 10486, article 1.
[1125] Code de l'environnement, article L.110-1.
[1126] CGCT, article D.2311-15.

étant un préalable du débat d'orientation budgétaire. Premièrement, il est en pratique nécessaire d'apporter la preuve de la présentation du rapport, préalablement au projet de budget, comme le précise la circulaire du CGDD en disposant notamment que « *La loi ne prévoit pas que la présentation du rapport donne lieu à un débat ou à un vote. Toutefois, afin d'attester de la présentation effective du rapport à l'organe délibérant de la collectivité, il convient que cette présentation fasse l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant. Le rapport n'étant pas transmis aux service(s) de l'État, cette délibération permet d'attester de son existence et de sa présentation. Cette dernière sera transmise avec le budget au représentant de l'État*[1127] ». Par ailleurs, le rapport étant considéré comme une formalité substantielle à l'élaboration du budget[1128], il apparaît essentiel que ce dernier fasse l'objet d'une délibération spécifique[1129].

Pour autant, au-delà de l'obligation de présentation du plan climat au sein du rapport, notons qu'il serait envisageable de donner une plus grande portée aux plans climat en précisant certains éléments devant faire l'objet d'une présentation au sein du rapport. En effet, le détail financier des actions réalisées au sein du plan climat, peut faire l'objet d'un suivi attentif par les conseillers en charge de l'élaboration du budget. Par conséquent, le programme d'action du plan climat impliquant la réalisation d'une programmation sur plusieurs années d'investissements importants[1130], il apparaît souhaitable que les éléments de suivi financier du plan climat fassent l'objet d'une étude au sein du rapport, au travers d'une « *analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre* »[1131]. Cette obligation méthodologique permettrait de garantir concrètement le suivi financier de la réalisation du plan climat dans le cadre du budget et des actions de la collectivité.

Au-delà du constat des effets du PCAET en interne de la collectivité, il convient également de nous intéresser aux effets règlementaires produits par ce dernier vis-à-vis des tiers.

[1127] Circulaire du 3 août 2011 *relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales* (application du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011), NOR : DEVD1121712J (nous ajoutons)
[1128] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/elaboration-budget.
[1129] GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.315-319.
[1130] AMORCE, « groupe d'échange "planification énergétique" du 13 décembre 2016 sur les coûts et financements des PCAET », *op.cit.*, p.5 ; AMORCE, *Repères sur les coûts et financements des PCAET*, série politique, ENP 42, 2017, pp.10 et s.
[1131] CGCT, article D.2311-15.

Section 2 : Le développement des effets juridiques du PCAET

A l'origine, du fait de leur finalité tournée vers le patrimoine et les services de la collectivité les mettant en œuvre, les plans climat n'ont pas été conçus dans l'objectif d'avoir des effets directs sur les tiers[1132]. Cependant, en modifiant leur champ d'application, la loi TECV a consacré le rôle de coordinateur de la transition énergétique pour les intercommunalités ayant adopté un plan climat. Ainsi, s'il convient d'analyser, dans un premier temps, les effets juridiques indirects produits par les plans climat depuis leur première génération, nous étudierons, dans un second temps, les conséquences du rôle de coordinateur de la transition énergétique quant à l'opposabilité des plans climat[1133].

§1 – Les effets juridiques classiques des plans climat

Alors que les plans climat ont fait l'objet de modifications importantes concernant leur structure du fait de la loi TECV[1134], ces derniers ont conservé les effets juridiques indirects issus des plans climat de la loi Grenelle[1135]. D'abord, il convient de caractériser les effets des plans climat au sein des décisions administratives, pour ensuite aborder ceux-ci au regard de la responsabilité de la collectivité en charge d'adopter ledit plan.

A) Les effets indirects des plans climat sur les actes administratifs

Tandis que les plans climat permettent de catalyser et d'impulser de nombreuses actions au sein de la collectivité, leurs effets juridiques ne sont pas directs. En effet, les plans climat entrent dans la classification réalisée par J.-M. PONTIER des instruments prévisionnels, non décisionnels, et « *sont donc indirectement producteurs de normativité par les mesures, soit d'application, soit de dérogation, qui en résultent* »[1136]. Ces effets, bien qu'indirects, peuvent être plus ou moins visible. En effet, il est nécessaire de distinguer lors de l'examen d'un acte administratif, selon que la création de celui-ci résulte d'orientations du plan climat sans effet hiérarchique, ou que ce dernier a été réalisé dans le cadre des effets de prise en compte avec ce dernier.

1132 Loi ENE, article 75 ; v.eg. circulaire du 23 décembre 2011, op.cit. « *chaque collectivité mentionnée par l'article 75 de la loi du 12 juillet 2010 qui remplit les conditions de seuil d'habitants doit établir un PCET portant sur son patrimoine et ses compétences propres* » ; cf. supra. Partie 1, Titre 1, chapitre 2.

1133 L'analyse réalisée au sein de cette section synthétise également les réflexions à ce sujet réalisées au sein de la thèse de M. GOZÉ (E.) concernant « les effets juridiques indirects, une réponse à la fragmentation des compétence », *op.cit.* pp.329-369.

1134 Cf. supra.

1135 GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.329-341.

1136 PONTIER (J-M.), « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *op.cit.*

Cette théorie des effets juridiques indirects, conceptualisée par J.-M. PONTIER, a par ailleurs été développée par E. GOZÉ à propos des plans climat. Ce dernier a ainsi mis en évidence plusieurs types d'effets indirects des plans climat concernant l'action de la collectivité. Premièrement, un acte émanant de la collectivité peut participer directement à l'atteinte des objectifs du plan climat, sans pour autant se voir rattacher par un rapport hiérarchique à ladite planification, ce qui est notamment le cas d'actions réalisées postérieurement à l'adoption du programme d'action. Autrement dit, les plans climat peuvent « *être à l'origine de l'existence d'un acte faisant grief, c'est-à-dire qu'il en a justifié le contenu et en explique l'existence, sans toutefois lui conférer sa valeur juridique*[1137] ». Cette conceptualisation, initiée par J.-.M PONTIER concernant les effets des instruments prévisionnels sur les décisions administratives, notamment à propos de la carte scolaire[1138], a vocation à s'appliquer par analogie aux décisions de l'administration se basant sur des dispositions des plans climat. Notamment, sur les questions de qualité de l'air[1139], une décision de police de circulation ou du stationnement[1140] prise sur le fondement des éléments du plan climat, pourrait être opposable, sans pour autant que le plan climat ne constitue en lui-même un document invocable par les tiers.

Deuxièmement, les actions de l'administration peuvent être examinées, lorsque celles-ci sont prises dans le cadre d'un rapport de planification. Ici, dépendamment de la force du rapport hiérarchique juridiquement défini[1141], la planification pourra revêtir une place plus ou moins importante au sein du contentieux de l'acte administratif attaqué. Ainsi, dans le cadre du lien de prise en compte, il résulte des jurisprudences existantes sur les questions liées aux PDU et au PLH, que la nature de ce lien ne permet pas de considérer que les documents possèdent de portée juridique contraignante à l'égard des tiers[1142]. Cela éclaire la réticence du juge à accueillir les moyens invoqués par l'association « Monts 14 » [1143]. Dans cette affaire, la partie requérante évoquait explicitement l'absence de prise en compte des éléments du plan

1137 GOZÉ (E.), *op.cit.* p.332.
1138 « La décision de fermeture d'une école, par exemple, en application de la carte scolaire, est susceptible de faire grief, tant à la collectivité elle-même qu'à nombre de ses habitants. Si le document au vu duquel la décision est prise ne confère évidemment pas sa valeur juridique à cette dernière, il en permet et en explique l'existence », PONTIER (J-M.), *op.cit.*
1139 GOZÉ (E.), *op.cit.* pp.336 et s.
1140 *Cf. infra.* Titre 2, chapitre 1, section 1.
1141 Dépendamment de la hiérarchie des rapports juridiques atténués dont fait l'objet l'acte vis-à-vis notamment du plan climat ; GOZÉ (E.), « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *BJDU, op.cit.* pp.3-6.
1142 GOZÉ (E.), Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales, op.cit. pp. 338 et s.
1143 CAA de PARIS, 1ère chambre, 12/05/2016, 14PA00492, *inédit au recueil Lebon*.

climat de la ville de Paris[1144] au sein des éléments de révision du PLU[1145]. Ce moyen n'a pas été apprécié par le juge dans les motifs de sa décision. Cependant, au-delà des moyens invoqués par les parties, il appartient au juge d'apprécier ce lien de prise en compte entre les documents afin de fonder sa décision. En effet, le juge pourra, par analogie avec son utilisation des PDU et PLH, apprécier la conformité d'un acte par rapport aux objectifs d'atténuation et d'adaptation du plan climat[1146].

Outre la question des effets juridiques du plan climat sur les actions de la collectivité, les plans climat doivent également être analysés sous l'angle de leurs effets sur la responsabilité de la collectivité.

B) Le plan climat comme vecteur de responsabilité juridique

Alors que la responsabilité des collectivités peut être engagée pour la non-adoption de leur plan climat[1147], leur mise en œuvre peut également jouer un rôle dans la mise en cause de la responsabilité de l'action des collectivités[1148]. En effet, en matière de prévention des risques naturels[1149], le plan climat peut servir de base à l'engagement de la responsabilité des collectivités sous l'angle de la faute administrative[1150], ou encore dans les cas de force majeure[1151], par rapport à la connaissance du risque naturel.

Ainsi, le plan climat permet une meilleure connaissance des risques spécifiques au territoire, car il intègre explicitement dans son diagnostic « *l'analyse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique* »[1152]. Par ailleurs, la justification par la collectivité de la bonne réalisation du volet d'animation du plan climat au sein du territoire[1153] implique une nécessaire connaissance par les communes du territoire des éléments de diagnostic[1154]. Or,

---

1144 Concernant la fixation d'une limite de consommation annuelle d'énergie de 50kWh par mètre carré.
1145 Bien qu'antérieur à la loi TECV, le lien de prise en compte entre PLU et plan climat nécessite d'être analysé sous l'angle de l'absence de SCoT sur le territoire.
1146 GOZÉ (E.), *op.cit.* pp. 339-341.
1147 *Cf. supra.* Chapitre 1, Section 1.
1148 D'autres effets juridiques du plan climat peuvent par ailleurs impacter la responsabilité pénale des élus, nous n'effectuerons pas de synthèse de cette question, celle-ci ayant été traité de façon exhaustive par M. GOZÉ (E.), *op.cit.* pp. pp.357-369.
1149 Sur la question de la prévention des risques - PONTIER (J-M.) « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA*, 2003, p. 1752 – sur la question des risques naturels pris dans un sens large et intégrant notamment les risques climatiques : v. not. GOZÉ (E.), *Ibid*. note 847, p. 344.
1150 GOZÉ (E.), *Ibid.* pp. 345-353.
1151 GOZÉ (E.), *Ibid.* pp. 353-357.
1152 *Cf. supra.* Partie 1, Titre1, Chapitre 2, Section 2.
1153 Ibid.
1154 GOZÉ (E.), *op.cit.* p. 347.

cette connaissance d'un risque par les collectivités est une condition préalable à la possible responsabilité de cette dernière[1155].

Cette connaissance du risque peut permettre d'apprécier l'action d'une collectivité au regard des informations contenues dans les PCAET. Or, nous constatons à l'échelle de la Métropole que, parmi les vulnérabilités du territoire appréhendées au sein des différents diagnostics réalisés dans le cadre des PCET, et des éléments de diagnostic en cours de réalisation au sein du PCAEM, les risques de submersion marine vont s'aggraver du fait des phénomènes d'augmentation du niveau de la mer, et à plus court terme, d'érosion du littoral[1156]. Ainsi, le contentieux administratif de la faute de l'administration pourra concerner la proportion des moyens de lutte contre les submersions marines, au regard des éléments de diagnostic soulevés. Cette prise en compte pourra par ailleurs être répercutée à l'échelle communale, la faute s'adressant principalement à la question des actes pris par l'autorité en charge des autorisations d'urbanisme[1157], et ce indépendamment de la prise en compte du risque au sein du document d'urbanisme[1158].

Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui les catastrophes d'ordre naturel peuvent faire l'objet d'une exonération de la responsabilité des collectivités au titre de la force majeure, cette exonération dépend de l'impossibilité d'en éviter les effets. Ainsi, invoquer la force majeure dans le cas d'une catastrophe naturelle repose la démonstration de l'imprévisibilité et de l'irrésistibilité du dommage. Or, même si les collectivités ne sont pas à l'origine du fait générateur de ladite catastrophe[1159], il apparaît plus difficile d'invoquer la force majeure dans le cas où le PCAET met en évidence clairement ce risque. En effet, le juge administratif refuse d'ores et déjà qu'une collectivité invoque la force majeure, lorsqu'un risque naturel peut être prévisible, notamment lorsque des évènements similaires ont déjà eu lieu. Ce principe a déjà été appliqué lors de la condamnation d'une collectivité dans le cas d'inondations, ou encore d'avalanches[1160]. Il est également envisageable que le caractère imprévisible ne soit pas reconnu lorsque la catastrophe est liée à une vulnérabilité identifiée du territoire au sein du plan

[1155] CE, 16 juin 2010, M.A & MUTUELLE DES ARCHITECTES FRANÇAIS, n°312331, v. eg. MIRANDA (D.) « Le risque naturel majeur prévisible consécutif aux marnières et la responsabilité de la puissance publique » *AJCT*, n°1, 2010, p.36.
[1156] Pour des éléments complets concernant la question des risques de submersion marine sur le territoire - GREC-PACA, *la mer et le littoral de PACA face au changement climatique,* 2017, pp. 16-19 ; 32-41. 47p ; CU MPM, *PCET, op.cit.,* pp. 18-21 ; également, la question du trait de côte est appréhendée au sein du livre bleu de la Métropole (*op.cit.*), pp.24 et s.
[1157] En l'occurrence les communes, Code de l'urbanisme, article L.422-1.
[1158] GOZÉ (E.), *op.cit.* note 870. pp. 350-351.
[1159] Du fait de l'impossibilité de prouver l'origine exacte du fait générateur de la catastrophe, GOZÉ (E.), *Ibid.* note 107, pp.47-48.
[1160] GOZÉ (E.), *op.cit.* note 885, p.356.

climat et que celle-ci n'a pas fait l'objet de mesures de prévention ou de minimisation des risques par ce dernier[1161].

Les plans climat produisent de tels effets depuis leur consécration juridique. De son côté, la loi TECV est venue renforcer leurs effets juridiques en matière de transition énergétique.

§ 2 – Le renforcement des effets juridiques concernant la transition énergétique

L'évolution du cadre règlementaire des plans climat résultant de la loi TECV, résultant en l'affirmation du rôle d'animation et de coordination de la transition énergétique de la collectivité sur le territoire, doit être examiné avec attention sous l'angle des effets que produit ce statut. Ces derniers doivent être étudiés à la fois dans le cadre de l'opposabilité des décisions prises dans le domaine de la transition énergétique, mais également quant au lien règlementaire entre les collectivités du territoire faisant l'objet du PCAET[1162]. Il convient de rappeler que le caractère très récent des PCAET et du rôle de coordinateur de la transition énergétique confié aux EPCI les ayant adoptés nous empêche d'en dresser un bilan en pratique.

A) La création d'un lien de cohérence entre les actions en matière d'énergie

Du fait de la loi de transition énergétique, l'article L.2224-34 du CGCT transforme la dimension interne et externe des actions de la collectivité dans le domaine de l'énergie. Il consacre le fait que les EPCI « *lorsqu'ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial mentionné à l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, sont les coordinateurs de la transition énergétique. Ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territoria*l[1163] ».

Cette exigence de cohérence dépasse la question de la prise en compte, et permet ainsi de renforcer le rapport hiérarchique du plan climat sur les actions de l'administration dans le domaine de l'énergie.

En effet, les récentes jurisprudences du Conseil d'État traitant de la question de la cohérence[1164], éclairées notamment par les réflexions sur la « *singularité du rapport de cohé-*

[1161] E. GOZÉ évoque notamment le fait que l'absence de prise de mesures par une ville visant à prévenir un risque connu, quand bien même la survenance de celui-ci est exceptionnelle, peut être de nature à écarter la force majeure (CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes c. Compagnie rennaise de linoléum), *Ibid.* p. 356.
[1162] Cette double dimension que revêt le statut de « coordinateur de la transition énergétique » a notamment fait l'objet de développements par Emile GOZÉ - *ibid.* pp. 319-325.
[1163] CGCT, article L.2224-34.
[1164] Où les dispositions en matière de cohérence « ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité » Conseil d'État, 02 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Lattes*,

rence »[1165], nous amènent à penser que le juge pourrait effectuer un contrôle plus poussé de certaines décisions administratives, pouvant même être appréhendées sous l'angle de la proportionnalité[1166], au regard de l'ensemble des orientations du document[1167]. Ainsi, les décisions de classement d'un réseau de chaleur ou de froid, qui pouvaient être considérées comme une conséquence indirecte des plans climat[1168], pourront dès l'adoption par une intercommunalité de son plan climat, s'apprécier au regard de la cohérence des objectifs de celui-ci, intégrant notamment le schéma directeur des réseaux de chaleur et de froid[1169]. Le renforcement de ce lien hiérarchique des actions du plan climat en matière de transition énergétique pourrait même être appréhendé sous l'angle du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge, quant à la correspondance des éléments du programme d'action du PCAET vis-à-vis de l'atteinte des objectifs du plan climat[1170].

Également, des actions de la collectivité créatrices de discriminations entre les administrés pourront s'appuyer sur les éléments objectifs des planifications avec lesquels ces derniers possèdent un lien de cohérence. En effet, la création d'une aide au développement de projets d'énergies renouvelables au sein de la Métropole pourra s'apprécier au regard de sa cohérence avec la stratégie énergétique métropolitaine, celle-ci ayant identifié des zones prioritaires de développement des EnR[1171].

---

n°398322, considérant n°4 ; dont les modalités se sont vues précisées au sein de l'arrêt Conseil d'État, 30 mai 2018, n° 408068, considérant n°4.

[1165] GOZÉ (E.) « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme » *op.cit.* pp. 4 et s.

[1166] GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales*, op.cit. p. 323 ; V. eg. BONICHOT (J-C.), « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? » in PRIET (F.) (Dir.), *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, 2006, p. 49.

[1167] Concrètement, le Conseil d'Etat (30 mai 2018, op.cit.) a exposé dans son considérant n°4 le fait que « *pour apprécier la cohérence […] exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durable, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.* »

[1168] GOZÉ (E.), Ibid. p.335 ; v. eg. MEDDE, Guide pratique de la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid, *op.cit.* pp 5 ; 8 et 16.

[1169] Au niveau de la Métropole, les schémas directeurs des différents réseaux ont vocation à s'intégrer au sein d'un schéma d'ensemble des réseaux d'énergie (constituant une partie de la stratégie énergétique métropolitaine).

[1170] Le CE a notamment consacré la possibilité du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation pour les mesures proposées au sein du PPA - CE 26 mars 2008, *association les amis de la Terre*, considérant n°4, n°300952.

[1171] Lui-même en accord avec le S3RenR, *cf. infra.*

Pour autant, alors que cette disposition renforce les effets du plan climat sur l'ensemble des actes administratifs pris par la collectivité dans le domaine énergétique, ce dernier possède une portée plus vaste en intégrant notamment l'ensemble des actions réalisées sur le territoire.

B) la recherche d'un équilibre entre cohérence de la transition énergétique et libre administration des collectivités

Le fait que l'intercommunalité ayant adopté un plan climat assume un rôle d'animation et de coordination de la transition énergétique sur son territoire doit être questionné. L'identification par M. GOZÉ du glissement sémantique opéré lors de la discussion du projet de loi sur les fonctions de l'EPCI nous éclaire, ce dernier passant du statut « d'autorité » à celui « d'animateur et de coordinateur »[1172] . En effet, « *l'EPCI n'est pas désigné comme une ''autorité'' par les travaux parlementaires, bien que ce terme ait été proposé lors des débats au parlement, il n'a donc pas vocation à contrôler l'action des autres collectivités dans ce domaine. Une telle disposition aurait été, en tout état de cause, difficilement conciliable avec le principe de libre administration des collectivités territoriales* »[1173].

Cependant, l'absence de contrôle par l'EPCI en charge du plan climat sur les autres collectivités n'empêche pas la production d'effets juridiques dans les rapports vis-à-vis des autres collectivités et acteurs du territoire. D'un côté, nous avons pu voir que la question de la cohérence avec le PCAET des actions dans le domaine de l'énergie dans le cadre de l'animation et la coordination de la transition énergétique s'impose directement à la collectivité en charge de sa mise en œuvre. Dans ce contexte, nous pouvons nous poser la question des effets juridiques en pratique de ce rapport de cohérence. À titre d'illustration, ce rapport de cohérence peut servir de base à la mise en cause de la légalité interne d'une subvention par une collectivité ayant adopté son PCAET pour la réalisation d'une action portée par un acteur externe, alors que sont identifiés des impacts négatifs de cette action sur les objectifs de transition énergétique[1174].

[1172] GOZÉ (E.), *op.cit.* p.320.

[1173] Ibid.

[1174] Dans ce cas, l'assistance de la collectivité apparaît complexe, « *Le rapport de cohérence semble donc se composer d'une obligation de compatibilité renforcée par une obligation de moyen pesant sur la personne publique qui met en œuvre les compétences devant être mises en cohérence. Un acte administratif pris dans le cadre des compétences liées par ce rapport juridique ne devrait donc pas remettre en cause l'existence des objectifs qui sont défendus par la norme supérieure.* » ; GOZÉ (E.), op.cit. p.324.

D'un autre côté, la coordination de la transition énergétique nécessite que les actions des autres collectivités n'ignorent pas les objectifs portés par l'EPCI en charge du plan climat, et ce malgré le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cette transversalité de la politique climatique sur un territoire a d'ores et déjà réinterrogé la question de l'indépendance des collectivités dans leurs rapports, au travers de la signature de la convention territoriale d'exercice concertée, quand bien même celle-ci est de portée régionale[1175]. Or, nous pouvons nous demander s'il ne serait pas opportun de prévoir à l'échelle des intercommunalités un acte positif permettant d'assurer la bonne cohérence des actions réalisées sur son territoire[1176]. Cet acte peut être réalisé en déclinaison de la convention territoriale d'exercice concertée, ou en parallèle de la convention, et permettrait de réaliser sur le territoire des actions communes avec les autres collectivités en matière de transition énergétique, ce qui est le cas de la coordination Métropole-Département au sein de l'Agenda environnemental[1177], ou de l'ensemble des acteurs publics (collectivités, organismes déconcentrés et établissements publics) sur les questions littorales, au sein du Contrat de Baie[1178].

[1175] Ce raisonnement a notamment été appliqué pour l'Etat, V. not. CE, 28 mai 2003, *Commune de Sailly et autres*, n° 223851, considérant n°10 ; CE 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine Alsace et autres,* n° 198124, considérant n°9 ; v. eg. GOZÉ (E.), *op.cit.* p.323.

[1176] Ainsi, « *Le rapport de cohérence se distingue toutefois du rapport de compatibilité dans la mesure où il impose également une obligation d'action positive à la personne dont l'acte est soumis à l'impératif de cohérence. Celle-ci doit engager une action visant à assurer la cohérence entre les actes qu'elle adopte et la norme supérieure qu'ils doivent respecter.* » GOZÉ (E.) op.cit. p.324.

[1177] CD 13, AMP, agenda environnemental, op.cit. p.22.

[1178] ; Le Contrat de Baie est un contractuel déployé à l'origine sur le conseil de territoire Marseille-Provence – Conseil communautaire du 10 avril 2015, délibération n° DEE 15/12972/CC *Approbation du dossier définitif du Contrat de Baie de la métropole marseillaise.*

Conclusion de Chapitre

Les plans climat ne sont pas investis d'effets juridiques en termes d'opposabilité directe. Pour autant, ils ne sont pas totalement dépourvus d'effets juridiques. En interne, nous avons mis en lumière leur portée vis-à-vis des autres planifications et dans l'élaboration budgétaire de la collectivité. En externe, les plans climat peuvent fonder l'appréciation par les juges des actions de la collectivité en matière de climat, d'air et d'énergie, ainsi que dans le cas de risques naturels liés au changement climatique et identifiés par le plan climat. Au niveau de la Métropole AMP, l'ensemble de ces effets se verra par ailleurs amplifié par l'intégration des objectifs climat-air-énergie au sein du projet métropolitain, dont le plan climat permettra de concrétiser les orientations de long terme.

Il reste que ces effets juridiques indirects sont faibles, ce qui nuit à la bonne prise en considération du document de planification. Son absence totale d'évocation par le juge au sein des contentieux administratifs démontre son absence d'opposabilité. Par ailleurs, des effets juridiques résultent du rôle d'animation et de coordination de la transition énergétique des collectivités mettant en œuvre un plan climat, mais restent imprécis. Si le législateur a renforcé les effets juridiques par la création d'un lien de cohérence des actions en matière énergétique par rapport au plan climat, l'absence de précisions quant au rôle d'animation et de coordination de la transition énergétique n'a pas permis d'en théoriser avec précision les propriétés, notamment dans les relations entre collectivités.

Conclusion de Titre

Au regard de la faiblesse des plans climat, tant du point de vue de leur applicabilité que de leur opposabilité, les plans climats n'apparaissent pas juridiquement effectifs. Bien que les plans climat aient fait l'objet de modifications importantes par la loi de transition énergétique, notamment au travers de la création d'un rôle d'animation et de coordination de la transition énergétique, nous doutons en pratique du fait que l'État ait réellement déployé tous les moyens possibles pour favoriser leur bonne applicabilité. De même, il semble difficilement concevable que le législateur ait souhaité la création d'un outil résultant d'une procédure aussi complexe, avec aussi peu d'effectivité juridique. Néanmoins, il convient de dépasser la question des effets strictement juridiques pour appréhender l'intérêt des plans climat dans leur capacité à produire des effets sur l'ordre social.

Titre second : Le plan climat, vecteur d'effectivité opérationnelle de la politique climatique métropolitaine

La capacité du plan climat à produire des effets dans la réalisation de la politique climatique d'une collectivité doit être examinée sous deux aspects centraux dans la mise en œuvre de la planification. D'une part, le plan climat permet la mobilisation d'une palette d'outils de réglementation et de régulation, en catalysant les pratiques existantes, en les pérennisant et en favorisant l'émergence de nouveaux outils. D'autre part, cet outil permet de fédérer une communauté d'acteurs, en identifiant et en impulsant la convergence d'intérêts dans la réalisation des politiques climatiques. Dans le cas de la Métropole, l'absence d'adoption du PCAEM n'empêche pas la réalisation d'une politique climatique, par la continuité des différents plans climat adoptés sur son territoire, grâce au processus d'adoption du plan climat métropolitain et au rôle des acteurs engagés au sein de celui-ci.

Chapitre 1 : L'organisation des outils de mise en œuvre de la politique climatique métropolitaine

La mise en œuvre de la politique climatique territoriale permet de mettre en lumière une action publique duale s'agissant des outils employés. D'un côté, l'utilisation d'instruments règlementaires de type *command and control* permet de créer une structure sur des thématiques précises, par des mesures visant à la bonne mise en œuvre de la politique publique. D'un autre côté, la mise en place d'outils de régulation, qui se distingue des outils règlementaire par l'absence de caractère obligatoire, assure l'adaptabilité de l'action des collectivités dans le domaine climatique sur leur territoire, par voie d'incitation permettant de faciliter et de favoriser la réalisation des objectifs fixés au sein du plan climat.

Dans les deux cas, nous nourrirons notre réflexion de l'étude des outils mis en œuvre à l'échelle du territoire métropolitain, ainsi que d'exemples d'outils extérieurs au territoire métropolitain dont la réalisation peut apparaître opportune au sein de celui-ci. L'ensemble des outils présentés ici ne saurait prétendre à l'exhaustivité, compte-tenu de la transversalité des thématiques d'action au sein de la collectivité. Nous nous efforcerons cependant d'analyser les principaux types d'outils à disposition de la collectivité.

Section 1 : La coordination d'une palette d'outils d'obligation règlementaire

Si le législateur a contraint les territoires à se doter de plans climat afin d'atteindre les objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, il a dans ce même temps, doté les collectivités d'outils règlementaires, permettant de faciliter la mise en œuvre de leur politique climatique. Afin de détailler l'éventail de ces outils règlementaires, dont le plan climat permet d'orchestrer la mise en œuvre, nous aborderons, dans un premier temps, ceux dont la finalité est d'obliger à une action positive les acteurs du territoire, qui se trouvent principalement dans le domaine de l'urbanisme, pour ensuite nous intéresser aux outils qui visent à une restriction de certaines actions et pratiques.

§1 – Le plan climat, catalyseur des obligations d'aménagement au service de la politique climatique territoriale

Au cours des dernières années, le législateur a souhaité renforcer les moyens d'action à la disposition des collectivités en intégrant la question de l'impact environnemental des outils d'urbanisme. Aujourd'hui, la réalisation des plans climat, comme c'est le cas à l'échelle de la Métropole, permet de mettre en lumière ces outils et d'en favoriser l'utilisation, en soulignant leur caractère opportun aux directions réalisant les documents d'urbanisme. Ces outils, permettant de préserver les continuités écologiques en milieu urbain, ainsi que le développement des EnR, sont créateurs d'obligations, et contribuent à l'atteinte des objectifs climatiques de la collectivité.

A) Une palette étendue de règles obligatoires en matière de continuités écologiques

Depuis la loi ALUR, la protection de la biodiversité en milieu urbain s'est vu renforcée par la possibilité, pour l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, d'imposer une réglementation spécifique concourant à la préservation et la restauration de celle-ci[1179]. Bien que des dispositions d'ordre général aient pu exister[1180], le législateur a, d'une part, consacré la création de zones d'urbanisation intégrant un coefficient de biotope par surface et, d'autre part, accentué les obligations de protection et de restauration par le possible classement d'espaces de continuités écologiques.

[1179] Concernant le lien entre biodiversité en ville et climat, *cf. supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, dans le lien entre plan climat & schéma régional de cohérence écologique.
[1180] Code de l'urbanisme, article L.123-1-5, 7° (version abrogée au 27 mars 2014)

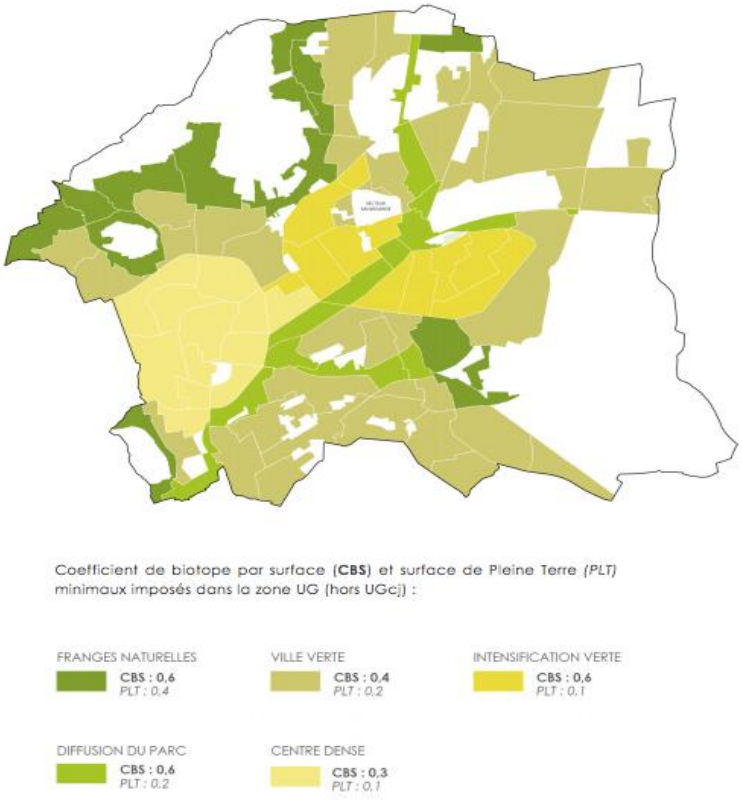
1 – La création d'un coefficient de biotope par surface

« *Le règlement peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville* »[1181]

Créée par le législateur par la loi ALUR, cette définition consacre en France l'utilisation du coefficient de biotope par surface[1182]. À l'origine, le coefficient de biotope provient de la ville de Berlin[1183], où il s'applique depuis la fin des années 90[1184]. Si son application était possible au travers de la réglementation d'urbanisme en France avant 2014[1185], on ne trouvait que quelques expérimentations[1186] avant cette consécration législative. Pourtant, cet outil a pris rapidement de l'ampleur dans la construction des démarches d'urbanisme des collectivités. En effet, depuis 2014, de nombreux documents d'urbanismes adoptés au sein des villes sont venus intégrer cette mesure au sein de leur PLU[1187] ou la renforcer[1188].

Concrètement, le coefficient de biotope par surface permet de soumettre l'autorisation d'un permis de construire ou d'extension à l'évaluation des éléments techniques qui favorisent la perméabilité des sols, les continuités écologiques, mais également l'amélioration du microclimat[1189]. Ainsi, les surfaces éco-aménageables, comme les espaces de pleine terre, peuvent faire l'objet d'un ratio en fonction de leur typologie, dont la pondération avec la surface totale du projet permet d'accorder l'autorisation du permis de construire. Cette évaluation porte également, au-delà des espaces de pleine terre, sur la possibilité de créer des surfaces perméables et/ou végétalisées (notamment en toiture et sur les murs)[1190].

1181 Code de l'urbanisme, article L.151-22.
1182 Initialement, le coefficient de biotope était explicitement mentionné dans la construction de l'article de la loi ALUR – BIES (P.) « avis de la commission développement durable », *dossier législatif de la loi n°2014-344 (op.cit.),* n°1286, 18 juillet 2013, pp. 105-107.
1183 CERTU « Berlin, métropole naturelle », *Trame verte et bleue,* fiche n°3, version longue, 2012, 22 p, p.13.
1184 Inscrit sous le nom de *Biotopflächenfaktor*, inscrit au sein du *Landschaftpläne* (plan de paysage) annexé au PLU – *Cf.* plan de paysage du quartier Friedrichshain*,* articles 2 et 3, *ref. 791-1-125,* 1999, 8p, p.3.
1185 op.cit.
1186 La Ville de Paris a notamment appliqué dès 2006 au sein de son règlement de PLU le principe de surface végétalisée pondérée pour les zones UG. 13.1.2 (v. figure 19 du PLU) – *règlement PLU*, tome 1, version 1, 2006, pp. 66-68 ; v.eg. Ville de Grenoble, *Bilan du PLU de 2005*, 2014, 16p, p.6.
1187 Ville de Clermont-Ferrand, *règlement d'urbanisme*, PLU approuvé par délibération en date du 4 novembre 2016, rapport n°7, pp. 56-61.
1188 Ville de Paris, règlement d'urbanisme, tome 1, version 37 du PLU, approuvé par délibération n° 2016 DU 1-2 du conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016, pp. 94-98.
1189 ADEME, AEU_2 « Les cahiers techniques de l'AEU_2 » *réussir la planification et l'aménagement durable*, 2015, 126p., pp. 63 et s.
1190 Clermont-Ferrand, *règlement d'urbanisme*, *op.cit.* p. 57 et s.



***Carte différenciée des coefficients de biotope par surface et espaces de pleine terre de la ville de Clermont-Ferrand*[1191]**

Ce coefficient de biotope par surface peut ainsi être différencié en fonction des zones identifiées au sein de la ville, et constitue un outil effectif de mise en œuvre du plan climat. En effet, l'identification des îlots de chaleur urbains (ICU) à travers le diagnostic du plan climat peut ainsi servir de base à l'établissement de zones pour lesquelles ce coefficient de biotope nécessite d'être renforcé, en vue d'en atténuer les effets[1192]. À l'échelle de la Métropole AMP, la construction du plan climat pourra ainsi s'effectuer concomitamment aux démarches de création des PLUi des conseils de territoire, dans l'objectif d'une meilleure prise en compte, au sein des zones urbaines, des enjeux liés à la réduction des ICU.

Pour autant, cette possibilité d'allier la protection de la biodiversité et l'action climatique a également été renforcée au sein du document d'urbanisme à travers l'identification des espaces de continuités écologiques.

1191 *Ibid,* p. 59.

1192 Loi n°2016-1087 du 8 août 2016, *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,* JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

2 – Le classement d'espaces de continuités écologiques

L'administration compétente peut aujourd'hui décider de « *classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames vertes et bleues*[1193] », ce qui est un autre outil récemment inscrit au sein des plans locaux d'urbanisme. Postérieur à la création du coefficient de biotope par surface, la volonté derrière le classement de ces espaces de continuités écologiques est d'aller au-delà d'une intégration passive des trames en tant qu'espaces de nature, par opposition aux espaces artificiels. L'objectif est ici d'améliorer la prise en compte de l'intérêt écologique et des spécificités de ces espaces, en lien avec les trames du milieu urbain[1194]. Cet outil permet ainsi d'imposer des actions positives[1195] en incluant notamment l'apposition d'un coefficient de biotope par surface spécifique, la délimitation de terrains sur lesquels sont institués « *des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques* »[1196], ou encore définir des règles spécifiques au maintien ou à la remise en état des continuités écologiques[1197]. En ce sens, les projets liés à la lutte contre les ICU intégrant la restauration de cours d'eau, comme c'est le cas à Marseille pour le ruisseau des Aygalades intégré au sein des actions de l'ancien PCET du territoire[1198], peuvent permettre le déploiement d'obligations concrètes en matière d'urbanisme. Ce type de projet a pour but la création de synergies entre les actions dont la finalité est la préservation de la biodiversité et celles ayant pour objectif d'atténuer les émissions de GES et de s'adapter au changement climatique. Par ailleurs, les collectivités mettant en œuvre un plan climat peuvent également coordonner la création d'obligations d'urbanisme en matière énergétique.

B) L'utilisation d'outils d'obligation permettant le déploiement des réseaux d'énergie

Il est également possible pour les collectivités ayant adopté un plan climat de coordonner au travers de son programme d'action la mise en place d'impositions concernant

---

1193 Code de l'urbanisme, article L.113-29.
1194 GAILLARD (G.) (rap.), « rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire », *dossier législatif de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016* (*op.cit.)*, n°2064, 26 juin 2014, pp. 302 et s.
1195 Code de l'urbanisme, article L.113-30.
1196 Code de l'urbanisme, article L.151-41.
1197 *Ibid,* article R.151-43.
1198CHAPUZET (C.), LINHART (D.), HOWES (B.) et LEMAIRE (C.), *Rapport - Plan Climat Energie Territorial de Marseille*, version 7, 2012, 162 p.
http://environnement.marseille.fr/sites/default/files/contenu/environnement/PDF/plan_climat_energie_2012-2020.pdf

le raccordement aux réseaux de chaleur et de froid, ainsi que de production d'énergie renouvelable, au sein des documents d'urbanisme.

1 – La procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid

Tandis que les réseaux de chaleur et de froid ne font l'objet que d'une définition parcellaire à travers le temps[1199], la procédure de classement des réseaux de chaleur a été consacrée de manière précise dès 1980[1200]. Le classement des réseaux est réalisé dans le cadre des politiques d'économie d'énergie réalisées par les collectivités et leur groupement. Ceux-ci peuvent effectuer une demande de classement, qui sera prononcée par décret du Conseil d'État après instruction préfectorale[1201]. Le préfet jugera de la viabilité économique du projet et des besoins à satisfaire liés à la demande de classement[1202]. Le classement d'un réseau de chaleur permet dès ses origines de définir les périmètres de développement prioritaire du réseau[1203], ainsi que l'obligation de raccordement pour toute installation nouvelle, sauf à ce que celle-ci utilise directement une énergie non fossile, locale, ou que les conditions de raccordement ne soient pas satisfaisantes en termes de coûts ou de temps[1204].

En 1996, la loi LAURE apporte des modifications de fond et de forme à cette procédure de classement[1205]. Sur le fond, elle intègre les réseaux de froid, et réduit la liste des réseaux obligés à l'ensemble des réseaux de chaleur, alimentés majoritairement par des énergies renouvelables, de récupération ou par cogénération, et définit ces caractéristiques par décret[1206]. Sur la forme, le classement n'est plus fixé par décret du Conseil d'État, mais par arrêté préfectoral, déconcentrant ainsi la décision finale.

En termes d'effectivité, nous constatons qu'un seul réseau de chaleur a fait l'objet de cette procédure de classement entre 1980 et 2010[1207]. C'est pourquoi le législateur a souhaité alléger la procédure en supprimant l'enquête publique, ainsi que la décision préfectorale de

---

1199 *Cf. supra,* partie 1, titre 2, chapitre 1 section 1.
1200 Loi n°80-531 du 15 juillet 1980, *op.cit.*
1201 Décret n°81-542 du 13 mai 1981 *pris pour application des titres Ier, II et III de la loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*, JORF du 15 mai 1981 page 1454, article 10.
1202 Loi n°80-531, *op.cit.,* article 5.
1203 *Ibid,* article 6.
1204 *Ibid,* article 7.
1205 Loi LAURE, *op.cit.*, article 23.
1206 Décret n°99-360 du 5 mai 1999, *op.cit.* article 1.
1207 Cerema, « historique de la procédure de classement des réseaux de chaleur », *réseaux de chaleur et territoires*, http://reseaux-chaleur.cerema.fr/historique-de-la-procedure-de-classement-des-reseaux-de-chaleur (consulté le 29/08/2017).

classement du réseau[1208]. En effet, ce dernier remplace le dispositif par une délibération simple de la collectivité ou groupement permettant de classer la zone, précédée d'un avis de la commission consultative des services publics locaux[1209]. Notons que le décret d'application, outre la caractérisation de l'énergie de récupération au sein du réseau, est venu définir le lien de compatibilité des réseaux avec les documents d'urbanisme en vigueur[1210].

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de centralisation au niveau national des procédures de classement[1211], on recensait dès 2014 cinq nouveaux réseaux ayant fait l'objet d'une procédure de classement[1212]. Le classement des réseaux de chaleur et de froid constitue dès lors un outil non négligeable pour la collectivité dans une optique de développement de ceux-ci sur son périmètre, notamment dans le cas de réseaux dont la viabilité économique nécessite de garantir un nombre minimal d'usagers.

Ainsi, la Métropole, dans la construction de son schéma d'ensemble des réseaux de chaleur et de froid intégré au sein du plan climat, pourra intégrer le classement comme un outil permettant la modernisation et l'extension de certains des équipements de son territoire. À titre d'exemple, il sera possible d'intégrer au sein du PCAEM l'accompagnement des gestionnaires privés de réseaux de chaleur et de froid (Thassalia, Massileo, APEE), et de baser sur les études de potentiels de réseaux d'énergie du plan climat, l'opportunité de la création de nouveaux réseaux de chaleur et de froid. Ces réseaux pourront ainsi faire l'objet d'un classement, ou s'inscrire parmi les moyens d'atteindre les exigences prescrites au sein de zones intégrant des obligations de performance énergétiques renforcées[1213].

2 – L'imposition d'un taux minimal d'EnR

Dans le domaine des obligations pouvant être imposées en matière énergétique, le législateur a été plus loin, en permettant aux collectivités et groupements compétents en matière d'urbanisme d'imposer l'utilisation d'EnR au sein des zones urbaines spécifiques. En effet, depuis la loi ENE, les règlements d'urbanisme peuvent définir des règles de

[1208] Loi ENE, *op.cit,* article 85-III.
[1209] *Ibid,* ; concernant la composition et le fonctionnement de la commission - CGCT, article L.1413-1.
[1210] Décret n° 2012-394 du 23 mars 2012, *relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid*, JORF n°0072 du 24 mars 2012 page 5364.
[1211] CGDD, « Les réseaux de chaleur en France en 2014 », *chiffres et statistiques,* n°754, avril 2016, 6p. ; Syndicat national du chauffage urbain et de la climatisation urbaine, *enquête annuelle sur les réseaux de chaleur et de froid,* rapport 2014, Edition nationale, 2015, 19p.
[1212] Cerema, « Réseaux de chaleur et de froid classés », *réseaux de chaleur et territoires,* http://reseaux-chaleur.cerema.fr/reseaux-de-chaleur-et-de-froid-classes (consulté le 29/08/2017).
[1213] MEDDE, *Guide pratique de la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid*, 2013, pp. 24-25.

performances énergétiques et environnementales renforcées[1214]. Allant bien au-delà des prescriptions incitatives inscrites au sein de la loi POPE[1215], il s'agit ici de mesures obligatoires. Cette possibilité a par ailleurs été précisée au sein de la loi TECV, en permettant d'imposer « *une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci* »[1216].

Cette nouvelle disposition vient ainsi intéresser directement la réalisation des plans climat. Ces derniers peuvent en effet permettre de préfigurer, conformément aux objectifs de réduction de GES et de production d'EnR, des zones au sein desquelles les PLU devront imposer une part minimale de production d'EnR. Cet élément est notamment pris en considération dans le cadre de la stratégie énergétique métropolitaine intégré au PCAEM, où AMP identifie le PLUi comme un levier majeur à l'échelle du territoire pour une bonne mise en œuvre de son action climatique[1217]. La construction de ces zones nécessitera d'intégrer les différents enjeux urbains et les potentiels et équipements produisant des EnR, afin de permettre un développement urbain cohérent sur un plan énergétique.

En conclusion, le plan climat apparaît comme un outil propice à fédérer la mise en œuvre de nouvelles obligations liées au développement urbain sur des thématiques spécifiques, comme c'est le cas en matière de biodiversité et d'énergie. Pour autant, la réalisation de la politique climatique sur le territoire peut également s'effectuer avec un plan climat jouant un rôle d'organisateur des restrictions possibles sur le territoire, comme c'est le cas en matière de pollution de l'air.

§2 – Le plan climat, cadre potentiel de mesures restrictives appliquées aux transports

Le plan climat peut également permettre de mettre en place des mesures de restrictions spécifiques, dans le but de réaliser les objectifs climatiques définis au sein du territoire. Ces mesures, particulièrement importantes dans le domaine des transport, nécessitent d'être analysées, d'une part vis-à-vis du cadre de leur mise en œuvre par rapport au plan climat, et d'autre part, au regard des types de mesures restrictives applicables en matière de circulation et de stationnement.

[1214] Loi ENE, *op.cit,* article 19-I-7°-f).
[1215] Loi POPE, *op.cit.*, article 31.
[1216] Loi TECV, *op.cit,* article 8.
[1217] MAMP, premier comité de pilotage du PCAEM, *op.cit.*

A) L'interconnexion du plan climat avec les mesures restrictives liées à la circulation et au stationnement

Les mesures de restriction dans le domaine de la circulation et du stationnement ont pour objectif de diminuer la part de véhicules ne comportant que le conducteur, appelé *autosolisme*, et d'atteindre les objectifs de réduction de polluants atmosphériques. En ce sens, ces mesures font partie intégrante des actions pouvant être planifiées dans les des plans climat[1218]. S'il est important de différencier les actions incitatives[1219], des actions visant à restreindre les conditions de circulation et de stationnement, il est également nécessaire de distinguer les actions d'ordre général associées à la police de la circulation et du stationnement, des mesures pouvant être prises dans le cas de l'urgence reposant sur des arrêtés préfectoraux.

1 – Le plan climat, cadre de la mise en œuvre des mesures générales de police de la circulation et du stationnement

La réalisation d'actions restrictives établies de façon permanente visant à la diminution des pollutions atmosphériques et d'émissions de gaz à effet de serre en milieu urbain s'articule avec de nombreux documents, et notamment les PPA, PDU et les plans climat[1220]. Ces actions peuvent être décidées par l'autorité compétente en matière de police sur le fondement de la réduction de la pollution atmosphérique[1221].

C'est pourquoi, si un travail d'identification des outils adéquats à la bonne réalisation de la politique climatique peut s'effectuer au sein du plan climat, il est nécessaire de construire ces actions en lien avec la collectivité possédant effectivement la police de la circulation et du stationnement[1222]. Le transfert de la police de la circulation et du stationnement est devenu automatique depuis 2014[1223] pour les routes internes des

[1218] A l'échelle de la Métropole, l'ensemble des territoires ont identifié des actions en ce sens, https://mm.tt/694031276?t=UUZhdgHBg1 v. not. CU MPM « réviser le plan de circulation et de stationnement pour améliorer la mobilité, réduire les émissions de GES et limiter les risques », *PCET,* action n°11, 2012, p. 36.
[1219] *Cf. infra.* Section 2.
[1220] *Cf.* partie 1, titre second, chapitre 2.
[1221] Depuis la Loi LAURE, *op.cit,* article 10 ; Code de l'environnement, article L.222-6.
[1222] CGCT, articles L.2213-1 et suivants ; v.eg. Code de la route, article L.411-1.
[1223] Auparavant facultatif au sein de l'article L.5211-9-2 du CGCT. Le transfert des pouvoirs de police s'est automatisé du fait des disposition de l'article 62 de la loi MAPTAM.

agglomérations[1224], sauf dans le cas de l'opposition d'un ou plusieurs maires dans un délai de six mois[1225] suivant la date à laquelle les compétences ont été transférées à l'établissement ou au groupement[1226].

Ainsi, si ce pouvoir de police a pu être transféré au sein de nombreuses collectivités, cela n'a pas été le cas au sein de la Métropole AMP. Suite à l'opposition de plusieurs maires, Jean-Claude Gaudin, alors président de la Métropole AMP, a acté par courrier de sa volonté de ne pas exercer ladite compétence[1227]. Cette situation n'est pas unique et même la Métropole de Lyon, dont la loi a explicitement scindé l'exercice des pouvoirs de police de circulation[1228] et de police du stationnement, a notamment articulé l'exercice de son pouvoir de circulation par voie de convention avec les villes[1229], et n'a pas transféré celui du stationnement.

C'est pourquoi l'élaboration des différents mécanismes permettant une restriction liée à la circulation ou au stationnement nécessitera un travail de collaboration avec les services possédant ces pouvoirs de police, selon que les axes routiers soient situés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'agglomération, du fait des compétences métropolitaines en matière de voirie et d'organisation des transports. Mais au-delà des mesures pouvant être prises pour une mise en œuvre en continu des restrictions de circulation et de stationnement, le plan climat nécessite d'être articulé avec les services préfectoraux pour veiller à une bonne organisation des mesures prises en cas de pics de pollution.

2 – Une articulation renforcée entre plans climat et mesures d'urgence préfectorales

Parallèlement à la création des mesures d'ordre général prises par l'autorité compétente en matière de police de la circulation et du stationnement, le préfet est habilité depuis la loi LAURE[1230] à *« prendre des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la*

[1224] Pour les métropoles, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *op.cit.*, article 71, a consacré explicitement le pouvoir de police de la circulation et du stationnement des métropoles pour les routes extérieures aux agglomérations, dans l'optique de la bonne gestion des routes transférées par le Département.
[1225] Une dérogation du délai porté à douze mois était prévue à l'article 65 de la loi MAPTAM.
[1226] CGCT, article L.5211-9-2.
[1227] MAMP, « notification relative aux transferts de pouvoirs de police spéciale », *courrier du Président de la Métropole aux Maires des communes membres*, ref. PRESMET-1000/2016-09-62541, 19 septembre 2016.
[1228] En conférant ici une compétence de plein droit ; CGCT, article L.3642-2.
[1229] Grand Lyon, délibération n°2014-0438 du 15 décembre 2014 *modalités d'exercice du pouvoir de police de la circulation au 1er janvier 2015 - Convention avec les communes situées sur le territoire de la Métropole de Lyon*.
[1230] Loi n° 96-1236, *op.cit,* article 12.

pointe de pollution sur la population ». Ces mesures sont ainsi définies au sein d'arrêtés préfectoraux qui identifient les épisodes de pollution, les mesures d'information, ainsi que les différentes actions associées aux pics de pollution[1231]. Parmi les polluants pouvant faire l'objet de mesures d'urgence[1232], le territoire métropolitain est concerné par le dioxyde d'azote, l'ozone et les particules en suspension de diamètre aérodynamique inférieur ou égal à 10 micromètres[1233], et dont les arrêtés préfectoraux définissent différents seuils d'alerte déclenchant les mesures ainsi que le renforcement de ces dernières.

Mais bien que les mesures d'urgence applicables fassent l'objet d'une liste par secteur, la bonne adaptation de ces mesures au sein des agglomérations ainsi que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement, nécessite la participation des territoires. En ce sens, le plan climat, dont l'un des objectifs est d'articuler sur le territoire les objectifs inscrits au sein des PPA[1234], constitue un outil permettant d'identifier les mesures les plus opportunes et efficaces nécessitant d'être mises en œuvre sur le territoire[1235].

Ainsi, alors que le plan climat peut avoir un rôle en matière de restriction des transports de façon directe ou indirecte, il nous faut également identifier les mesures spécifiques pouvant être mises en œuvre par l'autorité de police et le préfet contribuant à la réalisation des objectifs climatiques, que cela soit en matière de circulation ou de stationnement.

B) Les mesures de restriction liées à la police de la circulation et du stationnement

Afin de pouvoir appréhender dans leur ensemble les restrictions liées à la circulation et au stationnement en lien avec le plan climat, nous nous pencherons en premier lieu sur les limitations liées à la circulation par catégories de véhicules, pour ensuite nous intéresser à celles liées à la vitesse de circulation et au stationnement.

[1231] Pour le territoire de la Métropole, voir l'arrêté du préfet de la zone de défense et de sécurité sud du 20 juin 2017, *portant organisation du dispositif d'urgence en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant sur les départements des régions Occitanie et PACA* ; l'arrêté préfectoral des Bouches-du-Rhône permettant la mise en œuvre à échelle départementale a quant à lui été adopté le 21 juin 2017.
[1232] Code de l'environnement, article R.221-1.
[1233] Arrêté du préfet de la zone de défense et de sécurité sud du 20 juin 2017, *op.cit,* article 1.
[1234] Code de l'environnement, article R.229-51 ; *cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.
[1235] Ici, le manque de recul concernant cette nouvelle dimension des plans climat, ainsi que l'état d'avancement actuel du PCAEM, ne permettent pas d'apprécier en pratique ces possibilités.

1 – La mise en place de restrictions de circulation par catégories d'usagers

Le principal outil de diminution des polluants atmosphériques pouvant être mis en œuvre au travers de la police de la circulation s'inscrit au sein des zones de circulation restreintes. Par conséquent, il est nécessaire d'analyser les formes prises par ces mesures de restrictions spécifiques, qu'elle soit de type alterné, différencié, voire par l'instauration de réservation de voies pour certains types de véhicules.

La création de zones de circulations restreintes

Le dispositif actuel de limitation de circulation au sein d'une zone spécifique a été créé par le législateur dans la loi TECV[1236], et se nomme Zone de Circulation Restreinte (ZCR). Ce mécanisme hérite des principes des « low emission zones »[1237], précédemment évoquées en France par le terme de « zones de circulation réglementées »[1238], et expérimentées par la loi Grenelle II, à travers la création de zones d'action prioritaire pour l'air (ZAPA)[1239], pour lesquelles la CPA et la ville d'Aix-en-Provence ont joué un rôle pilote[1240].

À l'image des mécanismes évoqués, l'objectif de la Zone de Circulation Restreinte est de limiter la circulation par des mesures spécifiques, en effectuant une différenciation des catégories de véhicules autorisées à circuler en son sein. Ce dispositif des ZCR doit être mis en œuvre au sein d'agglomérations ou de zones pour lesquelles un PPA est soit adopté, soit en cours d'adoption ou de révision. L'autorité pouvant créer une ZCR est celle disposant du pouvoir de police de circulation[1241], par un arrêté intégrant les éléments permettant de justifier la constitution d'une restriction de circulation[1242].

Depuis la parution des décrets de mise en œuvre spécifiques à la création des zones de circulation restreintes, la Ville de Paris[1243] et la Métropole de Grenoble ont appliqué le dispositif, afin de restreindre la circulation au sein de certaines zones de leurs agglomérations,

---

1236 Loi TECV, article 48.
1237 ADEME, PRIMEQUAL, « Zones à circulation restreinte Contexte et retours d'expériences en France et en Europe », *Zones à circulation restreinte - pour une amélioration de la qualité de l'air - recueil des résumés des travaux de recherche*, 2017, pp. 12-24.
1238 Circulaire du 30 juillet 2004 *modifiant l'annexe II de la circulaire du 17 août 1998 relative à la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (mesures d'urgence concernant la circulation des véhicules),* n° DEVP0430210C, annexe.
1239 Loi ENE, article 182 et décrets n°2012-237 & 238 du 20 février 2012.
1240 Aix-en-Provence, délibération n°2011.739 du 11 juillet 2011, *projet de la CPA concernant la « ZAPA », dans le cadre de l'appel à projets de l'ADEME. Lancement de l'étude de faisabilité – information du conseil.*
1241 Loi TECV, article 48.
1242 Décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 *relatif aux zones à circulation restreinte*, JORF n°0150 du 29 juin 2016, texte n° 3, article 1.
1243 Mairie de Paris, Préfecture de Police, Arrêté n° 2017P0007 du 14 janvier 2017 *instaurant une zone à circulation restreinte à Paris.*

et ce en dehors des épisodes de pollution atmosphérique. La mise en œuvre de ces Zones de Circulation Restreintes repose sur un outil principal, le certificat de qualité de l'air, permettant de faire évoluer le dispositif jusqu'alors appliqué de circulation alternée[1244], ces deux typologies d'actions pouvant encore aujourd'hui faire l'objet d'une mise en œuvre préfectorale dans le cas de la mise en œuvre de mesures d'urgence.

Si à ce jour aucune commune de la Métropole Aix-Marseille-Provence n'a effectué de délibération en faveur de la création d'une ZCR, cet outil figure parmi les axes de développement thématique du plan climat métropolitain, guidé par le retour d'expérience du conseil de territoire du Pays d'Aix[1245], ainsi que la demande de réalisation express émanant du gouvernement de réalisation d'une « zone à faibles émissions »[1246], pour laquelle la Métropole s'est engagée le 08 octobre 2018 à réaliser une expérimentation au sein du centre-ville de Marseille d'ici fin 2020[1247].

La mise en place de circulation alternée basée sur le numéro de plaque

La circulation alternée est historiquement la mesure la plus ancienne des restrictions par catégorie d'usagers lors d'un épisode de pollution atmosphérique en France. Cette mesure intimement liée à la situation d'urgence a été utilisée pour la première fois le 1er octobre 1997 au sein de la Ville de Paris[1248]. La circulation alternée a pour principe de restreindre la circulation des véhicules, en tenant compte du caractère pair ou impair du dernier chiffre de la plaque d'immatriculation. Pour autant dès la première application de la circulation alternée, de nombreux critères ont pu permettre de déroger à cette interdiction de circulation. Outre les critères liés à l'obligation d'utilisation du véhicule[1249], les dérogations vont dans le sens d'une diminution de la pollution atmosphérique. Ainsi, le covoiturage (dès trois personnes au sein

[1244] Cf. infra.
[1245] La Métropole a proposé sous l'angle de son PCAEM, en partenariat avec l'ADEME, une étude de quantification de l'impact GES et qualité de l'air est en cours sur la création des zones de circulation restreintes, notamment sur le territoire de la Métropole.
[1246] En effet, par courrier du 16 juillet 2018, les Ministres du transport et de la transition énergétique et solidaire ont adressé au président de la Métropole un courrier visant à la création d'une zone à faibles émissions sur le territoire de celle-ci, accompagné d'un projet d'engagement concernant la réalisation d'une zone à faibles émissions, dont les composantes correspondent aux ZCR.
[1247] MTES « Lutte pour la qualité de l'air : le Gouvernement et 15 territoires s'engagent ensemble pour le déploiement de zones à faibles émissions d'ici fin 2020 » *communiqué de presse,* 8 octobre 2018.
[1248] Arrêté interpréfectoral n° 9710628 du 11 avril 1997, *relatif à la mise en œuvre de la mesure de circulation alternée à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en cas d'épisode de pollution atmosphérique en région d'Ile-de-France, en application de l'article 12 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996.*
[1249] V. not. CE, 28 février 2000, Union Nationale Intersyndicale des enseignants de la conduite, n° 195033, rec.

du même véhicule), l'utilisation de véhicules électriques, alimentés en GNV ou en GPL, peuvent bénéficier de ces dérogations.



Journal le Parisien, page de couverture des 1ers et 2 octobre 1997[1250].

Cette mesure, réitérée à plusieurs reprises entre 2014 et 2016[1251] principalement au sein de la Ville de Paris[1252], figurait notamment parmi les mesures d'urgence applicables au sein du territoire métropolitain jusqu'en juin 2017, bien que non utilisée[1253]. Pourtant, bien que pouvant s'utiliser en complément de la circulation différenciée, l'utilisation de la circulation alternée n'est désormais plus prévue sur le territoire métropolitain. Celle-ci n'est plus identifiée au sein de la liste des mesures pouvant être appliquées en cas de pic de pollution au sein de la zone de défense sud[1254]. Cela nous apparait regrettable, au vu des aménagements possibles existant au sein de la mesure, et il apparaît difficilement

1250 Journal Le parisien, 1er et 2 octobre 1997 - http://www.leparisien.fr/info-paris-ile-de-france-oise/transports/dans-le-retro-en-1997-la-circulation- alternee-faisait-tousser-en-banlieue-06-12-2016-6421959.php

1251 Utilisation de cette mesure d'urgence au sein de la Ville de Paris les 17 mars 2014, 23 mars 2015, 6 au 9 décembre et du 16 au 17 décembre 2016.

1252 La mesure a également été mise en œuvre sur la Ville de Lyon le 9 décembre 2016.

1253 Arrêté inter préfectoral abrogé du 30 novembre 2015, *relatif, pour la zone de défense et sécurité sud, au document cadre des procédures préfectorales en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant (titre I et II) relatif, pour les départements de la région PACA et de la région Languedoc-Roussillon, à l'organisation des procédures préfectorales en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant (titres III et IV)*, annexe 2, p.12.

1254 Arrêté du préfet de la zone de défense et de sécurité sud du 20 juin 2017, *op.cit.*

compréhensible d'exclure la circulation alternée des outils pouvant être mis en œuvre. Cependant, notons qu'à la suite de la condamnation de la France par le Conseil d'État en juillet 2017 sur la question de la qualité de l'air[1255], de nouvelles mesures sont actuellement en cours de réflexion au niveau de la Métropole, conformément à la contribution de celle-ci à la « feuille de route qualité de l'air » du préfet des Bouches-du-Rhône [1256].

Crit'air et la nouvelle mise en œuvre d'une circulation différenciée

La circulation différenciée vise la restriction de circulation en fonction de critères liés aux véhicules[1257], à savoir la « date de première mise en circulation » et le « type du véhicule », et non pas en fonction du numéro de plaque. La circulation différenciée permet une application double, en ce qu'elle peut être utilisée par le préfet en guise de mesure d'urgence, mais également par l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation en dehors des périodes spécifiques de pollution. L'utilisation des caractéristiques des véhicules permettant une restriction de circulation trouve son origine en 1998, où nous pouvons souligner l'existence de limitations de circulation appliquées à des catégories de véhicules, via la « pastille verte »[1258], fondée par les dispositions de la loi LAURE[1259]. Pour autant, cette dernière ne fera pas l'objet d'application avant son abrogation[1260] en 2004, au profit des « zones à circulation règlementées »[1261].

Les évolutions des normes européennes ont entrainé la nécessité de faire évoluer les nomenclatures. Ainsi, lors de la création des ZAPA, un arrêté est venu définir les catégories de véhicules en fonction de leur pollution[1262], et une nouvelle nomenclature a été arrêtée lors

---

1255 *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
1256 Bureau de la Métropole du 22 mars 2018, délibération n° MET 18/6897/BM, *Contribution de la Métropole à la Feuille de route Qualité de l'air pilotée par le Préfet des Bouches-du-Rhône.*
1257 Code de la route, article L.318-1.
1258 Décret n°98-704 du 17 août 1998 *pris pour l'application des dispositions de l'article L.8-A du Code de la route relatives à l'identification des véhicules automobiles contribuant à la limitation de la pollution atmosphérique*, JORF n°189 du 18 août 1998 page 12570, article 2.
1259 Loi LAURE, *op.cit,* article 24.
1260 La seule utilisation de la circulation différenciée sur le fondement de la loi LAURE est en pratique antérieur à la parution des pastilles vertes à Paris en 1997- *cf.* circulaire du 30 juillet 2004, *op.cit.*
1261 *Ibid,* annexe.
1262 MEDDTL, arrêté du 3 mai 2012 *établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques*, n° DEVR1209317A, annexe 1.

de la création des certificats de qualité de l'air[1263] mise en œuvre au travers de vignettes différenciées[1264].

La création de voies réservées à des catégories spécifiques d'usagers.

En complément des mesures applicables sur une zone donnée, l'autorité investie de la police de la circulation peut identifier des voies qu'il apparaît nécessaire de réserver à des catégories spécifiques de véhicules[1265]. Traditionnellement, cette possibilité est utilisée par les collectivités compétentes afin de réaliser des voies réservées notamment aux transports en commun, à l'intérieur des agglomérations[1266]. Pour autant, y compris sur les axes rapides, la Métropole jour un rôle actif dans l'extension de ces voies sur les axes rapides de son territoire, à travers notamment son Agenda de la mobilité[1267]. Le plan climat peut, ici encore, jouer un rôle important afin de renforcer la nécessité d'opérer cette procédure de réservation de voie, par l'extension de ces voies réservées à d'autres catégories d'utilisateurs, comme cela a été fait en Gironde avec une mesure expérimentale, ouvrant au covoiturage une voie réservée aux transports en commun[1268].

Par ailleurs, s'il incombe à l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation d'effectuer ces réservations de voies, notons que la création de pistes cyclables relève quant à elle de l'autorité compétente en matière de voirie, tenant compte des orientations du PLU en

---

1263 MEEM, arrêté du 21 juin 2016 *établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du Code de la route*, n° DEVR1612572A, annexe 1.

1264 Décret n° 2016-858 du 29 juin 2016 *relatif aux certificats qualité de l'air,* JORF n°0151 du 30 juin 2016, texte n° 1, article 1.

1265 CGCT, article L.2213-2.

1266 A titre d'exemple, v. les voies réservées pour les BHNS et les transports en commun au sein de la métropole - Conseil de la Métropole du 07 avril 2016, délibération n° HN 037-07/04/16 CM, *Approbation du bilan de concertation lié à la réalisation de couloirs de bus sur l'avenue Henri Mouret à Aix-en-Provence dans le cadre du BHNS ligne A* ; Conseil municipal de la ville de Marseille du 11 décembre 2017, délibération n° 17-31477-DECV, *Création d'une ligne de Bus à Haut Niveau de Service entre la place Castellane et le pôle universitaire de Luminy dans les 6ème, 8ème et 9ème ardts - Approbation de la convention de maîtrise d'ouvrage unique et de financement, relative au secteur 4 entre la Ville de Marseille et la Métropole Aix-Marseille-Provence.*

1267 MAMP, Agenda de la mobilité, op.cit, p.54. ; v.eg. Conseil de la métropole du 15 décembre 2016, délibération n°TRA 003-1202/16/BM *portant approbation d'une convention de financement pour l'aménagement de deux sections de voies réservées aux bus et aux cars sur la bande d'arrêt d'urgence de l'A51.*

1268 Ministère de l'intérieur, arrêté du 6 janvier 2017 *relatif à l'expérimentation d'une signalisation relative à la circulation des véhicules pratiquant le covoiturage sur une voie de circulation réservée aux autobus sur le territoire de la commune de Mérignac (Gironde),* n°INTS1700005A.

la matière[1269]. La Métropole est en ce sens doublement compétente pour la création du tracé de ces pistes cyclables, comme l'a souligné le juge administratif[1270].

2 – La création de restrictions liées à la vitesse de circulation et au stationnement

Outre la possibilité de restreindre la circulation de certaines zones ou voies aux véhicules, l'autorité possédant le pouvoir de police de la circulation et du stationnement peut également permettre la diminution de la vitesse maximale autorisée, notamment sur la base de considérations environnementales[1271]. L'autorité peut ainsi permettre la diminution de la vitesse sur les voies à l'intérieur de l'agglomération et réaliser des « zones 30 »[1272]. Ainsi « *le périmètre des zones 30 et leur aménagement sont fixés par arrêté pris par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation après consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée et, s'il s'agit d'une section de route à grande circulation, après avis conforme du préfet* »[1273].

Il est cependant nécessaire d'avoir une approche dépassant la question des émissions pour apprécier la mise en place de limitations à 30 km/h. En pratique, la diminution de la vitesse sur les axes, dont la vitesse maximale autorisée est initialement supérieure à 70 km/h, permet une diminution des émissions de polluants atmosphériques. Ce n'est pas le cas d'une diminution de la vitesse de 50 km/h à 30 km/h, qui entraîne une augmentation globale de ce taux d'émissions par véhicule[1274]. Pour autant, les aménagements liés à la circulation en double sens pour les vélos[1275] et les impacts en matière de sécurité routière[1276] réalisés au sein de ces zones, en font un outil important pour permettre de favoriser les modes de déplacements alternatifs.

Le dernier outil restrictif pouvant être lié à la mise en œuvre du plan climat consiste en la réservation de places de stationnement pour certaines catégories d'usagers. En pratique, l'autorité investie du pouvoir de police du stationnement peut réserver des places de

---

1269 Code de l'environnement, article L228-2.
1270 TA Marseille, 30 décembre 2008, req. n° 0607703.
1271 CGCT, article L.2213-1-1.
1272 Code de la route, article R110-2.
1273 Code de la route, article R.411-4.
1274 SETRA « Emissions routières de polluants atmosphériques, courbes et facteurs d'influence », *Economie, Environnement, Conception,* note d'information, n°92, 2009, 15p. pp.5-11.
1275 Décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 *portant diverses dispositions de sécurité routière*, JORF n°0178 du 1 août 2008 page 12314, article 1.
1276 Institut belge pour la sécurité routière « 30 km/h en agglomération et sécurité routière », *Les dossiers thématiques de l'IBSR,* n°1, 2012, 19p. pp.12 et s.

stationnement à certaines catégories d'usagers[1277]. Cette mesure peut notamment servir à renforcer l'intérêt de l'utilisation de véhicules électriques en offrant des places dédiées équipées de dispositifs de recharges[1278] ou de véhicules bénéficiant d'un label d'autopartage[1279] au sein de l'aire urbaine. Il appartient à la Métropole AMP, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, de définir les conditions d'octroi de ce label, or le plan climat est ici directement impliqué dans la définition des objectifs de réduction de la pollution et des GES.

Nous pouvons conclure de cet ensemble *d'outils d'obligation* que ces derniers, bien que précis, ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des actions et comportements sur lesquels il est nécessaire d'agir en vue d'atténuer les émissions de GES et d'adapter le territoire aux changements climatiques. C'est pourquoi, à côté de ces outils impératifs, les collectivités en charge d'un plan climat, et notamment la Métropole, mettent en place des *outils de régulation*.

Section 2 : La mise en œuvre d'outils de régulation, vecteur d'effectivité de la politique climatique métropolitaine

Dans son cinquième programme environnemental, la Commission européenne soulignait déjà les limites des mesures d'obligation, en mettant en avant le fait que *« Il n'est pas possible d'adopter une directive ou un règlement qui, en substance, dirait "Notre avenir (tu) respecteras, pour en jouir durablement !" »*[1280]. C'est pourquoi, parallèlement à l'utilisation de normes à caractère obligatoires, la politique climatique mise en œuvre au sein des territoires, comme c'est le cas au niveau de la Métropole, met en œuvre un ensemble d'outils non imposés de façon conjointe aux outils d'obligation. Ces actes se différencient des actions unilatérales de l'administration[1281], qui montrent leurs limites dans la réalisation effective des objectifs environnementaux[1282]. Ils permettent la mise en œuvre de processus qualifiés de

[1277] CGCT, article L.2213-2.
[1278] République Française « Guide technique pour la conception et l'aménagement des IRVE », *mise à jour du volet technique du Livre vert sur les infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules "décarbonés"*, 2014, 36p, p. 18.
[1279] Code des transports, article L.1231-14.
[1280] Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement « Vers un développement soutenable », Chapitre VII, JOCE n° C 138 du 17 mai 1993, p.67.
[1281] JEGOUZO (Y.) « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs,* Le seuil, n°127, 2008/4, pp 26-30, pp.23-33.
[1282] Conseil d'Etat, *le droit souple,* étude annuelle, la documentation Française, 2013, pp. 86-87, 297 p.

« souples » sur le plan juridique[1283]. Or, si l'un des traits caractéristiques du droit souple est d'être polymorphe[1284], celui-ci n'est pas pour autant dépourvu de force normative[1285]. En effet, la planification climatique des intercommunalités se conjugue aux outils d'imposition et de régulation[1286]. Doté d'une normativité graduée[1287], ces derniers sont utilisés à la fois au sein du territoire, permettant différents degrés d'intervention de la collectivité, ainsi que dans la politique interne de la collectivité. Dans les deux cas, nous éclairerons l'analyse de ces typologies d'actions au travers d'exemples localisés au sein de la Métropole AMP.

§1 – L'utilisation d'outils de régulation sur le territoire

Comme l'a énoncé Michel Casteigts *« Parler de management territorial, c'est prendre acte du statut du territoire comme acteur collectif et comme organisation globale, c'est associer à la prise en compte des dynamiques économiques et sociales une conception et une mise en œuvre stratégiques de l'action publique »*[1288]. En pratique, Dans le but d'atteindre les objectifs stratégiques fixés par le plan climat, la collectivité peut déployer sur son territoire un éventail d'actions permettant de sanctionner positivement le comportement d'un acteur[1289], en allant au-delà de la simple sensibilisation. En effet, que cela soit par le biais d'incitations indirectes, l'administration met en place des mécanismes permettant d'atteindre par l'action d'autres acteurs un objectif de sa politique climatique territoriale. Également, celle-ci peut encourager de façon plus directe le développement d'actions au sein du territoire, en s'impliquant personnellement dans la mise en œuvre de projets dans le but d'atteindre ses objectifs climatiques.

1283 *Ibid.* pp.56-63.
1284 DEUMIER (P.) « Saisir le droit souple par sa définition ou ses effets », *Ibid.* pp.247-255.
1285 THIBIERGE (C.), *la force normative, naissance d'un concept*, L.G.D.J, 2009, 912p.
1286 Définies au sens de la régulation économique comme « un ensemble d'actions mi-directives, mi-correctives d'orientation, d'adaptation et de contrôle exercé par des autorités », CORNU (G.), *vocabulaire juridique*, 9° édition, PUF, Paris, 2011.
1287 Conseil d'Etat, *Echelle de normativité graduée : du droit souple au droit dur*, op.cit. pp. 69-71.
1288 CASTEIGTS, (M.), « gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales », *communication au Forum de la Régulation*, Oct 2003, Paris, p.9, 11p.
1289 MORAND (C-A.), « La sanction », *travaux du centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives*, n°36, 1990, 18p, p.7.

A) Le développement de mécanismes de régulation indirects au travers de l'écoconditionnalité

Sur des domaines où la contrainte règlementaire ne semble pas possible ou opportune, l'intercommunalité peut créer un cadre au sein de son plan climat, dans lequel elle favorise ou au contraire pénalise certains comportements pour la réalisation de sa politique climatique Depuis de nombreuses années, la question de la conditionnalité environnementale a été intégrée au sein d'instruments financiers aux échelles internationales et européennes[1290]. Les collectivités territoriales ont eu à adapter à leur échelle ces outils[1291], notamment pour favoriser des pratiques environnementales. Ainsi, la collectivité peut œuvrer pour permettre l'effectivité de son plan climat via la création l'application de critères d'écoconditionnalité, entraînant des avantages d'ordre technique ou financier.

1 – L'incitation administrative au travers de l'écoconditionnalité

La mise en place d'une conditionnalité environnementale, ou écoconditionnalité, au sein des outils d'action de la Métropole est un moyen d'orienter les financements et autorisations administratives, en prenant en compte des conditions spécifiques relatives à l'impact environnemental, préalables à l'octroi de la mesure[1292]. Ainsi, ces mesures viennent compléter les éléments règlementaires sur le territoire en orientant de façon indirecte les projets développés sur le territoire.

Tout d'abord, s'inscrivant dans la continuité des possibilités de règlementations en matière d'urbanisme, les collectivités en charge de l'urbanisme se sont vues conférer depuis la loi POPE[1293] la possibilité de bonifier les surfaces constructibles accordées pour les projets présentant des garanties intéressantes en matière énergétique. Ainsi, 12 villes sur le territoire Métropolitain ont intégré au sein de leurs PLU la possibilité d'une extension de surface constructible [1294]. Bien que l'évolution des normes thermiques applicables ait rendu caduque

[1290] LONDON (C.), *les instruments financiers en faveur de la protection de l'environnement, droit et pratique du commerce international*, 1994, pp. 282-317 ; V. également Commission européenne, *Union européenne – Instruments financiers pour l'environnement*, OPOCE, Luxembourg, 1995, 54 p.
[1291] Conformément à la loi LOADDT et à la Circulaire du 5 juillet 2001, relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de plan État-région.
[1292] CU MPM, « action 30 : systématiser l'écoconditionnalité des aides financières et règlementaires de MPM » *Le Plan Climat de MPM*, 2012, p.50, 55p.
[1293] Loi POPE, *op.cit.*, article 30 « Le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable ».
[1294] Cartographie des villes ayant intégré la bonification de COS sur le territoire métropolitain : https://www.effinergie.org/web/1927-etude-de-l-utilisation-du-bonus-de-cos

cette possibilité[1295], de nouveaux critères ont été introduits[1296], permettant la mise en œuvre de ce bonus de constructibilité[1297], qui est actuellement à l'étude au sein de la Métropole dans le cadre de ses documents d'urbanisme.

Concernant les transports, la Métropole a également déployé depuis 2014 au sein du conseil de territoire Marseille-Provence[1298] une offre de places de stationnement avec bornes de recharges réservées aux véhicules électriques. Appelées « stations ELECTRA », celles-ci permettent le stationnement et la recharge gratuite des véhicules électriques en ville[1299]. La Métropole a également mis en œuvre depuis 2017 une action « mobile sans ma voiture »[1300], permettant de faire bénéficier de nombreux avantages liés aux transports en commun et solutions d'autopartage les automobilistes du territoire, dans le cadre de l'utilisation d'autres modes de déplacement que l'utilisation d'un véhicule par un seul utilisateur pendant le mois de l'opération[1301].

Pour autant, la Métropole pourrait aller plus loin sur ces thématiques. Pour reprendre la thématique des transports, la Métropole pourrait envisager aux côtés des outils règlementaires liés à la circulation et au stationnement[1302], la possibilité de la mise en œuvre de péages urbains[1303], permettant de créer une tarification pour les véhicules circulant au sein du territoire ou d'une fraction de celui-ci, et permettant de créer des distinctions tarifaires, sur la base de critères objectifs. De manière inverse et complémentaire, la collectivité pourrait y associer des mécanismes incitatifs comme la possibilité de rétribuer les usagers automobilistes pour leur capacité « d'effacement » du réseau routier aux heures de pointe[1304], sur la base d'un

---

1295 La RT 2012 étant devenue la norme pour toute construction neuve, et celle-ci satisfaisant à l'obtention de la bonification, la loi ALUR (article 150) a implicitement abrogé les dispositions de la loi POPE concernant la bonification de COS.

1296 Code de l'Urbanisme, Article L.151-28.

1297 Ce bonus de constructibilité ne se calcule plus de la même manière désormais, le coefficient d'occupation du sol n'étant plus utilisé - Arrêté du 12 octobre 2016, *relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3° de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme*

1298 CU MPM « Fiche opérationnelle 9.4 : Mettre en place un réseau de stations de charges multimodales » *Le Plan Climat de MPM*, *annexe*.

1299 Cartographie des points de recharge sur le site http://station-electra.fr/

1300 Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n°MET 18/7483/BM, Portage par la Métropole de l'opération grand public "Mobile sans ma voiture".

1301 Site officiel de l'opération - https://mobilesansmavoiture.fr/index.php?id=48

1302 Cf. supra, section 1.

1303 Conformément à l'article L.1609 *quater* A du CGI, pour une durée de trois ans aux fins d'expérimentation.

1304 Projet « Ecobonus », présenté par la Métropole de Lille aux assises de la mobilité 2016 - http://www.lillemetropole.fr/mel/institution/competences/transports-mobilite/les-assises-de-la-mobilite.html ; v.eg. COLLET (P.) « Péage inversé : Lille attend la loi mobilité pour lancer son expérimentation », *actu-environnement*, 31 août 2018.

mécanisme similaire à celui de l'effacement dans le domaine de l'énergie, porté notamment par les réseaux de transport et de distribution d'électricité[1305].

Notons que de nombreuses réflexions sont en cours au sein des conseils de territoire de la Métropole, mais nécessiteront une validation pour une mise en œuvre harmonisée. C'est notamment le cas concernant la possibilité de construire une grille de conditions au soutien des manifestations organisées sur le territoire métropolitain, par extension de la charte réalisée en 2011 au sein du territoire du Pays d'Aix[1306], en proposant des facilités liées à l'occupation du domaine public dépendamment des éléments de réalisation de l'évènement (mise à disposition de matériel, modalités dérogatoires de redevance d'occupation, etc…)[1307], ou encore la mise en place de dispositifs incitatifs de gestion des déchets[1308], intrinsèquement dépendant de l'harmonisation des pratiques de collecte et de traitement de ces derniers à l'échelle métropolitaine.

2 – L'écoconditionnalité comme outil de fléchage des incitations financières

Une autre possibilité d'action indirecte utilisée par la Métropole correspond à la mise en place de soutiens financiers aux projets, permettant la réalisation d'actions proposées par les parties prenantes du territoire. L'écoconditionnalité de ces aides permet d'orienter certains projets tout en respectant la relation entre administration et acteurs du territoire.

La subvention de projets associatifs à finalité climatique

L'aide financière apportée par l'administration dont le cadre est le moins contraignant est celle dirigée vers le monde associatif. À côté de l'aide à la structure sous forme d'adhésion, il est possible pour la collectivité de subventionner un projet, sans qu'il n'y ait besoin de procédure spécifique en dessous de 23 000€[1309]. Bien que les subventions se raréfient (diminution de 17% des sommes allouées entre 2011 et 2016[1310]), faisant plus place à

[1305] Comme c'est le cas de la démarche Ecowatt visant à l'effacement des pointes de consommation énergétique, *cf. infra.* Chapitre 2, Section 1.
[1306] CPA, Bilan de la charte vers un développement durable 2010-2015, 2015, p.14.
[1307] Celle-ci peut faire l'objet de consolidations vis-à-vis des autres documents de labellisation d'évènements éco-responsable existants et de leurs grilles d'évaluation – notamment Ville de Toulouse, *label éco-responsable de la Ville de Toulouse,* 2012 ; Région Midi-Pyrénées, *Vers l'éco-responsabilité des manifestations pour les organisateurs d'évènements en Midi-Pyrénées*, 2009.
[1308] Par la mise en application de l'article L. 1639 A *bis* du CGI.
[1309] Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, JORF n°133 du 10 juin 2001 page 9248, article 1.
[1310] TCHENOROG (V.) « Le secteur associatif et son financement », *Information Sociales*, n° 172, 2012/4, pp. 11-18 ; Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire & Le Mouvement Associatif, *Rapport*

de la commande publique, nous constatons également une plus forte structuration dans les stratégies de subvention au sein des collectivités. Ainsi, le programme d'action des plans climat permet de faire ressortir les orientations, voire les projets spécifiques sur lesquels celle-ci attend une prise de position des acteurs de son territoire[1311]. Cette orientation des subventions ne doit pas être considérée en contradiction avec le principe selon lequel « *l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique* »[1312]. En effet, cette obligation est respectée dès lors que le projet faisant l'objet de subvention est construit par l'organisme de droit privé bénéficiaire de cette dernière, le plan climat jouant le rôle de « charte locale », dont les projets soumis par les associations ont vocation à entrer en résonnance avec les orientations de celles-ci[1313]. À titre d'exemple, le conseil de territoire Marseille-Provence a subventionné la conception la réalisation du bâtiment de l'association COLINEO, du fait de la volonté de créer un bâtiment selon les meilleurs standards bioclimatiques conçus par l'association Envirobat-BDM[1314] (reconnue Pôle régional d'innovation et de développement économique solidaire entre 2009 et 2013[1315]). Ce standard, nommé « démarche BDM OR », a pour objectif d'atteindre une performance énergétique du bâtiment supérieure de 20% aux attendus de la règlementation thermique 2012[1316].

La mise en place d'aides financières écoconditionnées

La Métropole peut également définir des cadres d'aides aux habitants de son territoire en fonction de certains comportements[1317]. En effet, la création d'aides financières à

---

sur les stratégies des acteurs associatifs et proposition pour faire évoluer les modèles socio-économiques des associations, KPMG, 2017, p.3, 117p.

1311 CU MPM, « action 28 : Développer les actions de sensibilisation sur le territoire de MPM » *op.cit.* p.49.

1312 Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, *op.cit.*, article 59

1313 Premier Ministre « nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte d'engagements réciproques et soutien public aux associations » *Circulaire n°2811/SG*, 29 septembre 2015, p.2.

1314 Association Envirobat-BDM, « qui sommes-nous ? »
http://polebdm.eu/page/association-envirobatbdm-qui-sommes-nous

1315 Définition PRIDES –
https://www.maregionsud.fr/economie-emploi/innovation-et-recherche/les-prides/labellisation.html

1316 la RT 2012 étant définie par le décret n° 2012-1530 du 28 décembre 2012 *relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions de bâtiments* (JORF n°0304 du 30 décembre 2012 page 21110), ainsi que par l'arrêté du 11 décembre 2014 *relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment de petite surface et diverses simplifications* (JORF n°0297 du 24 décembre 2014 page 22175); la caractérisation de la démarche BDM OR s'effectue selon les critères établis au sein de la commission démarche BDM – http://polebdm.eu/page/la-commission-demarche-bdm

1317 CPA « fiche Activités 2 – Conditionner les aides de la CPA au secteur économique à des critères de réduction des émissions de GES » *op.cit.* p.73.

l'acquisition de vélos à assistance électrique[1318], ainsi que l'attribution d'un chéquier énergie permettant une diminution du coût d'achat d'équipements énergétiques spécifiques[1319], sont autant d'exemples d'aides directes proposées permettant de favoriser des comportements de consommation spécifiques, en lien avec le plan climat.

Un exemple d'aide actuellement en examen au sein de la collectivité est celui du tiers-financement. Ce mécanisme, mis en lumière au sein du « plan bâtiment durable » « *consiste à proposer une offre de rénovation énergétique qui inclut le financement de l'opération et le suivi post-travaux, de telle sorte que le propriétaire n'a pas à financer les travaux, car les économies d'énergies futures remboursent progressivement tout ou partie de l'investissement* »[1320]. Ce mécanisme a été entériné au sein de la loi ALUR[1321] et précisé au sein de la loi TECV[1322] et plusieurs décrets d'application, afin d'offrir un cadre précis de mise en œuvre au sein des territoires, coordonné par la Région. Alors que plusieurs plateformes de tiers financement ont vu le jour en France[1323], notons que sur le territoire Métropolitain, un projet d'opérateur régional d'efficacité énergétique, intégrant une plateforme de tiers-financement a été développé à l'échelle de la Région PACA au sein de l'Agence Régionale d'Equipement et d'Aménagement, mais n'a pas abouti[1324]. C'est pourquoi la question de la mise en place d'une structure à l'échelle de la Métropole est en réflexion, au vu de son potentiel d'impulsion de rénovations énergétique[1325].

[1318] Sur les différentes délibérations en termes d'aide aux VAE adoptées au sein des territoires métropolitains, *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, section 2.

[1319] *Cf. infra.* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, section 2.

[1320] Plan Bâtiment Durable - REINMANN (I.), ORTEGA (O.), « Les financements innovants de l'efficacité énergétique », *Rapport à Philippe Pelletier,* Tome 1 – Propositions, 2013, p. 39, 141p.

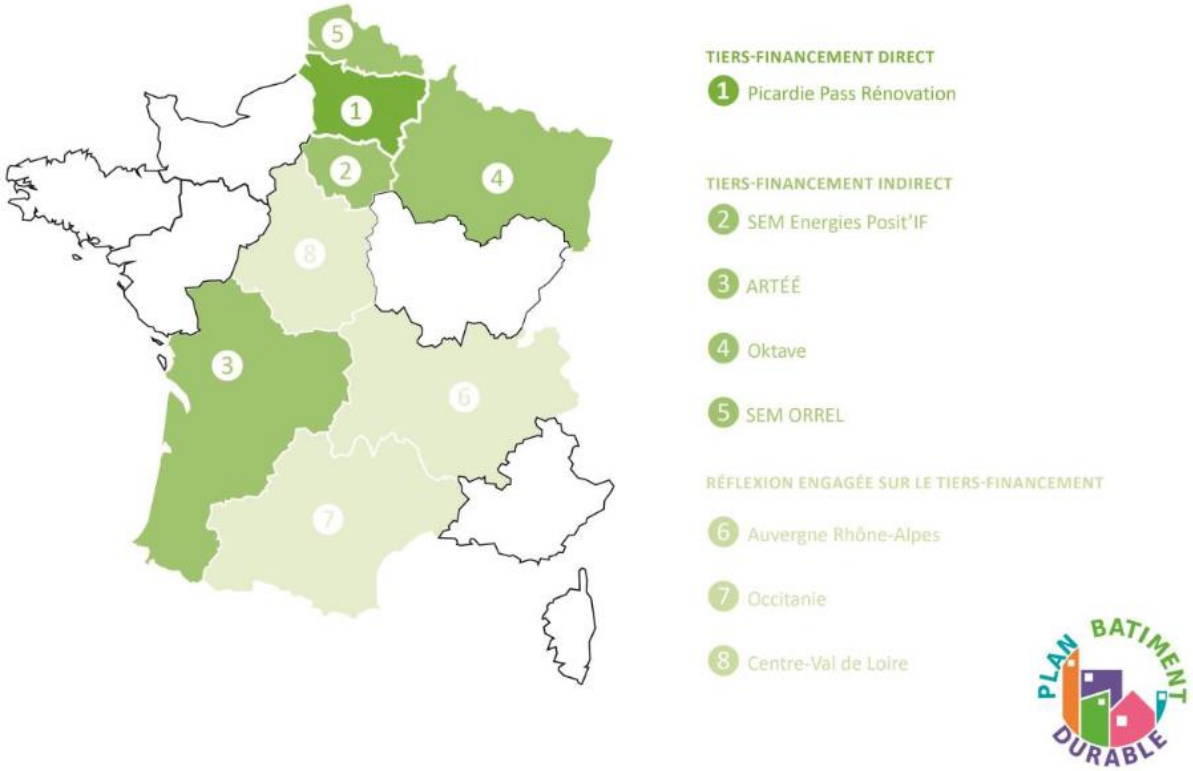
[1321] Loi ALUR, article 124 *« Le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps.* »

[1322] Loi TECV, articles 23 et 188

[1323] Plan Bâtiment Durable - PELLETIER (P.), *Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux et perspectives, Rapport remis à la Ministre du Logement et de l'Habitat Durable,* 2017, pp.49-59, 76p.

[1324] Ce projet ainsi que son abandon n'ayant pas été très visible, nous retrouvons pour autant l'ensemble des éléments constitutifs de ce programme au sein d'une présentation réalisée par l' agence régionale d'équipement et d'aménagement en 2014 – AREA, *opérateur régional de maîtrise de l'énergie,* 2014, 28p. https://docplayer.fr/10558928-Operateur-regional-de-maitrise-de-l-energie.html

[1325] La question centrale du financement reste en suspens, or c'est ici l'une des principales difficultés inhérentes au développement de telles structures. *Ibid.*



Cartographie du déploiement du tiers-financement au 15 mars 2017[1326]

Nous constatons que l'écoconditionnalité est au cœur du cadre de régulation indirecte mis en œuvre par la Métropole au sein des différentes thématiques de sa politique climatique. Pour autant, celle-ci régule également les activités de son territoire de façon plus directe, au travers de plusieurs mécanismes.

B) L'intervention de la collectivité dans la régulation des actions climatiques

La Métropole agit également de façon plus directe sur la mise en œuvre du plan climat. En effet, elle peut s'engager directement, en signant des instruments de portée contractuelle avec divers acteurs, au travers du déploiement de structures ad hoc ayant pour but la réalisation de certains objectifs, ou encore en faisant porter par délégation la politique climatique de la Métropole par divers acteurs.

1 – L'utilisation d'outils de portée contractuelle

Au-delà des rapports entre État et collectivités territoriales, l'utilisation du processus contractuel comme outil de gestion des services publics est devenue incontournable

[1326] PELLETIER (P.), *op.cit.* p.53.

aujourd'hui[1327] ; la réalisation de la politique climatique au sein de la Métropole n'y fait pas exception. Dans le cadre de la réalisation de son plan climat, de nombreuses conventions ont été réalisées avec des opérateurs privés dans l'objectif de la mise en place d'actions spécifiques, dépendant de conditions pouvant avoir un impact climatique. C'est notamment le cas des autorisations d'occupation temporaires soumises au respect de normes environnementales spécifiques. Le contrat permet effectivement de clarifier les relations réciproques entre organismes pour faciliter les actions liées au plan climat, comme c'est le cas de la contractualisation avec les opérateurs de distribution et de transport d'énergie[1328]. Celui-ci peut également permettre la remontée d'informations concernant les pratiques ou les leviers d'action qu'il convient de mettre en place, comme c'est le cas notamment des conventions concernant la réalisation de plans de déplacements inter-entreprises[1329], ou encore de la charte d'adhésion au plan climat donnant lieu à l'utilisation du label plan climat sur le territoire Marseille-Provence[1330]. Enfin, le conventionnement peut dans certains cas permettre d'assurer la réalisation de projets, en apportant notamment un soutien aux entreprises dans les conditions prévues au SRDEII[1331]. La Métropole a notamment participé à la viabilité du projet de boucle thalassothermique Thassalia, aux côtés de la Ville de Marseille, du département des Bouches-du-Rhône et de la Région PACA. Ce conventionnement a pris la forme d'une avance remboursable, incluant, au-delà du remboursement, des remontées d'informations du réseau privé de chaleur et de froid[1332]. Notons tout de même que de nombreuses possibilités de conventionnement n'ont toujours pas fait l'objet d'une approche exploratoire, comme c'est le

[1327] Sur la question du processus contractuel au sein de l'administration -DENOIX DE SAINT MARC (R.) « La question de l'administration contractuelle » *AJDA,* n°19*,* 2003, pp.970-973. Eg. Sur la question plus spécifique liée au développement du processus contractuel en droit de l'environnement JEGOUZO (Y.) *op.cit.* pp.26-30.

[1328] avant même que la communauté urbaine MPM soit compétente en matière de concession de distribution d'énergie, celle-ci avait contractualisé une charte avec ERDF (aujourd'hui Enedis) intégrant « *l'utilisation des nouvelles fonctionnalités inhérentes à la mise en œuvre de réseaux publics de distribution d'énergie électrique intelligents et communicants au service d'une ville innovante et durable* » – Bureau communautaire du 13 février 2012, délibération n° DGS 12/7750/BC, *approbation d'une convention de partenariat avec ErDF.*

[1329] Parmi les décisions de conventions de PDIE réalisées en application du plan climat (fiche opérationnelle n°9.5 « soutenir les plans de déplacements inter entreprises » *PCET, annexe1, op.cit.*), Conseil de Territoire Marseille Provence du 13 octobre 2016, Délibérations n°MOB 018-276/16/CT ; 019-276/16/CT ; 020-277/16/CT et 021-278/16/CT concernant les PDIE des zones d'activités pour les associations d'entreprises « Athelia Entreprendre », « l'Huveaune Vallée », « Cap au nord entreprendre » et « Mobil'idées ».

[1330] CU MPM, « Fiche opérationnelle n°29-3 : Créer un label et une charte d'engagement du plan climat» *PCET, annexe1, op.cit.*

[1331] Cf. supra.

[1332] CUMPM, Conseil de communauté du 03 juillet 2015, délibération *N° PEDD 009-1141/15/CC.*

cas du partenariat entre la Métropole et les établissements d'enseignement, notamment AMU, dans un objectif d'économie d'énergies[1333].

Par ailleurs, si les conventions lient les deux organismes par le biais d'obligations réciproques, la Métropole peut aller plus loin en déléguant à un opérateur le soin d'effectuer une action, ou un service public, en intégrant ici également la réalisation de la politique climatique métropolitaine. Ainsi, d'une part, la Métropole peut externaliser la réalisation de projets EnR, tout en valorisant des espaces de son domaine public, en soumettant l'obtention d'une autorisation nécessaire à l'exploitation du terrain (de type bail emphytéotique), à un appel à manifestation d'intérêt[1334]. Ce procédé permet ainsi de sélectionner selon des critères qualitatifs les meilleurs projets, conciliant développement économique et environnemental du territoire.

D'autre part, la Métropole a la possibilité d'externaliser la gestion de ses ouvrages et services en les confiant à un prestataire externe[1335], dans les cas où ceux-ci seraient mieux assurés par ces derniers qu'en régie[1336]. Ainsi, que cela soit dans le cadre de concessions ou de délégations de services publics, des clauses environnementales peuvent être intégrées. Celles-ci peuvent notamment cibler l'augmentation du taux d'EnR dans l'exploitation d'un réseau de chaleur[1337], la mise en place d'investissements et de renouvellements permettant une gestion conforme à des standards environnementaux spécifiques[1338] ou encore la réalisation

[1333] Loi TECV, article 8-III « *L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics qui établissent un plan climat-air-énergie territorial prévu à l' article L. 229-26 du Code de l'environnement peuvent conclure un partenariat avec les établissements mentionnés à l' article L. 711-2 du Code de l'éducation, afin de mettre en œuvre des expérimentations et des innovations en matière d'économies d'énergies*. ».

[1334] Métropole AMP, appel à manifestation d'intérêt concernant la « mise à disposition de terrain pour la reconversion du site en parc photovoltaïque au sol », conseil de la métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7384/CM, *Approbation du lancement d'un Appel à Manifestation d'Intérêt pour un projet de production d'électricité photovoltaïque sur le centre d'enfouissement de Mallemort*
https://www.ampmetropole.fr/sites/default/files/2018-07/AMI_MALLEMORT_publication.pdf

[1335] Au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, *relative aux contrats de concession*, article 5.

[1336] Nous avons fait le choix d'intégrer l'argumentaire lié aux modalités de concessions et DSP au sein de la partie liée à la contractualisation plutôt qu'au sein de l'auto-régulation (§2), car il nous est apparu plus important de faire ressortir la dimension territoriale et le relationnel aux acteurs, plutôt que celle de l'exemplarité de l'administration.

[1337] Cette question de la part d'EnR au sein des réseaux de chaleur a ainsi été identifiée comme un critère dans le cadre des prochaines délégations de service public en matière de réseaux de chaleur et/ou de froid.

[1338] Les garanties liées au développement durable et notamment aux projets ayant un impact en termes d'énergie ont notamment été étudiés au sein des délégations de service public d'eau et d'assainissement, ainsi que de gestion et l'animation des périmètres portuaires du Vieux-Port et de la Pointe-Rouge de Marseille.

d'équipements concourant à l'atteinte des objectifs climatiques[1339]. En ce sens, une réflexion est en cours afin d'établir des principes structurants pour la collectivité, au travers de la construction de son Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsable[1340].

2 – La participation de la Métropole à la création et au développement de structures dédiées

Utilisé de manière conjointe au conventionnement, un autre moyen d'interventionnisme utilisé par la Métropole réside dans la régulation des actions au travers de la création de structures *ad hoc* à celle-ci. Ainsi, le plan climat de la Communauté Urbaine MPM a explicitement intégré à son programme d'action la création d'une agence locale de l'énergie[1341]. Cette structure revêtant la forme associative est indépendante de la Métropole[1342], œuvre aujourd'hui au développement des conditions favorables à la transition énergétique sur le territoire Marseille Provence et Pays d'Aubagne et de l'Étoile[1343].

Un autre exemple de structure *ad hoc* actuellement en cours de réflexion au sein de la Métropole est lié à la création d'une société d'économie mixte dédiée au développement des projets EnR, conformément à l'article L.2224-32 du CGCT[1344]. Bien que celle-ci soit d'ores et déjà en gestion de différents établissements publics locaux (Sociétés Publiques Locales, SPL d'aménagement), ce projet serait le premier ayant directement pour objet la transition énergétique du territoire, de manière analogue aux 96 SEM déjà existantes dans le domaine énergétique[1345] (SERGIES[1346], SEM énergie Hauts-de-France[1347],etc.). Ce projet de structure *ad hoc* dédiée au financement de la transition énergétique au travers du développement des

---

[1339] Dans le cas des véhicules décarbonés : Conseil de la Métropole du 14 décembre 2017, délibération MET 17/5566/CM, *Transition énergétique du parc de bus et cars de la Métropole - enjeux et perspectives pour le territoire métropolitain.*

[1340] *Cf. infra.*§2.

[1341] CU MPM, « action 27 : créer une Agence Locale de l'Energie » *op.cit.* p.49.

[1342] Cette structure spécifique est par ailleurs reconnue au sein du Code de l'Energie, article L.211-5-1.

[1343] Agence locale de l'énergie et du climat de la Métropole marseillaise, *qui sommes-nous ?* *http://www.alecmetropolemarseillaise.fr/fr/l-alec/qui-sommes-nous.html* - cf. infra. Chapitre 2, Section 2.

[1344] CGCT, article L.2224-32 « *les communes, sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent [...] aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14, ou toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur* ».

[1345] EPL DATA, *chiffres clés au 01 juin 2017*, fédération des entreprises publiques locales, http://www.lesepl.fr/epldata2017/epldata2017_04_secteurs.html?scene=secteurs

[1346] Site officiel : http://www.sergies.fr/

[1347] Site officiel : https://www.energies-hdf.fr/

projets EnR[1348] est notamment intégré au sein de l'agenda environnemental Département-Métropole[1349].

Par ailleurs, et sans attendre la création d'une SEM dédiée, il est également possible pour la Métropole de prendre part directement aux projets liés aux thématiques énergétiques. Malgré l'interdiction de principe de participation au capital d'une société commerciale[1350], des cas dérogatoires permettent aux collectivités d'utiliser cette participation comme levier dans la réalisation des politiques publiques en lien avec la transition énergétique. C'est notamment le cas de la prise de participation au capital de SCIC liés aux compétences de la collectivité, ce qui est le cas des structures de mobilité alternative (Totem mobi[1351]) et de développement de projets d'énergie renouvelable en autoconsommation (projet SIRIUS[1352]). Il est également possible pour les collectivités de participer directement au capital des sociétés de projet portant des projets de production d'EnR. Cette dernière possibilité a en effet été inscrite au second alinéa de l'article L.2253-1du CGCT qui prévoit explicitement cette possibilité pour les SA et SAS de production d'EnR[1353]. Alors que la Métropole n'a pas à ce jour pris de participation directe, cette possibilité est au cœur des réflexions du livre blanc de la Métropole en cours de construction et est également explicitement évoquée au sein de l'agenda environnemental par la création d'un « fonds énergie »[1354].

Bien que non exhaustive, la Métropole met en place une large palette d'outils de régulation afin de faire converger les actions réalisées sur son territoire avec sa politique climatique. Par ailleurs, des mesures de régulation ont également pour finalité d'orienter les actions de la collectivité en interne.

[1348] Cette question a par ailleurs été évoquée au sein du groupe de travail des maires sur les réseaux d'énergie réalisé le 13 avril 2018 à Berre-l'Etang ; cette action poursuit notamment les éléments intégrés au sein de la fiche opérationnelle 2.1 du PCET de la CU MPM « Etude de préfiguration d'une structure indépendante pour piloter les opérations de développement des énergies renouvelables » PCET MPM annexe, *op.cit.*

[1349] CD 13, AMP, Agenda environnemental, op.cit. p.22.

[1350] CGCT, article L.2253-1.

[1351] Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014, *op.cit.*, article 33 modifiant la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 *portant statut de la coopération*, JORF n°0214 du 11 septembre 1947 page 9088, article 19 septies. *Cf. infra. Chapitre 2, Section 2.*

[1352] Notamment par application de l'article L.314-27 II° du Code de l'énergie. *Cf. infra. Chapitre 2, Section 2.*

[1353] Introduit par la loi TECV, article 109 « *Par dérogation au premier alinéa, les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur des territoires situés à proximité et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire.* » à noter que l'article 73 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017, *op.cit.,* est venue préciser le fait que « *le montant total de la souscription sur fonds publics ne peut excéder 50 % du montant total du fonds. Cette limite peut être dépassée lorsqu'il est procédé à un appel à manifestation d'intérêt pour inciter des investisseurs privés à souscrire des parts du fonds* ».

[1354] CD 13, AMP, *Agenda environnemental*, op.cit. p.22.

§2 – L'utilisation d'outils d'autorégulation au sein de l'intercommunalité

La Métropole, tout comme l'ensemble des institutions en charge de la réalisation d'un plan climat, met en œuvre à côté des actions à destination du territoire, des actions dont la dimension est liée à son activité interne, ciblées sur le patrimoine et les services. Au-delà du poids relatif des activités de l'administration dans les émissions du territoire[1355], la réalisation de cette dynamique est liée intrinsèquement au principe d'exemplarité de l'administration[1356]. Celle-ci se décline d'une part par les processus d'autorégulation permettant à la collectivité de se doter des moyens d'atteindre les objectifs fixés au sein de son plan climat, et d'autre part par les actions mises en œuvre permettant à la Métropole de correspondre aux mécanismes de régulation incitatifs générés par d'autres institutions. Notons que sur cet aspect précis, le caractère encore récent de la Métropole n'a pas permis d'unifier une grande partie des démarches mises en œuvre au sein des différentes intercommunalités à son origine.

A) La mise en œuvre d'outils d'autorégulation à finalité d'exemplarité climat-énergie

La mise en œuvre d'une autorégulation au sein d'une collectivité visant à atteindre les objectifs d'exemplarité qu'elle s'est notamment fixés au sein de son plan climat doit être appréciée à la fois dans les démarches de sensibilisation interne à la destination des agents de la collectivité, mais également de la politique de sobriété institutionnelle dans ses consommations.

1 – Réguler l'institution par l'action sur ses agents

L'atteinte à l'échelle de la collectivité des objectifs fixés au sein de son PCAEM doit commencer prioritairement par l'adhésion au sein des agents qui constituent celle-ci. Or mobiliser les agents au sein d'une démarche d'éco-responsabilité et de transition énergétique implique la mise en place d'une sensibilisation en interne. Nous avons pu voir que la transversalité du plan climat implique des interactions avec la plupart des documents de planification[1357] réalisés au sein de la structure. Cette transversalité entraîne en pratique un rapprochement de l'ensemble des directions thématiques avec celle portant le plan climat durant les phases d'élaboration et de mise en œuvre de ce dernier. Pour autant, ces interactions ne permettent à elles seules que de sensibiliser un nombre réduit de « personnes

[1355] A titre d'illustration, les émissions directement issues des compétences et activités du conseil de territoire Marseille-Provence représentent 2,1% des émissions du territoire – PCET CU MPM, *op.cit.* p.16.
[1356] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (*op.cit.),* article 48.
[1357] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

ressources », et non pas de créer une acculturation de l'ensemble des agents aux questions climat-air-énergie. C'est à cet effet que le plan climat intègre directement au sein de son programme d'action, des actions visant à créer une culture commune des questions climatiques sur le territoire.

C'est pourquoi, outre la réalisation d'ateliers territoriaux[1358] et de comités techniques à destination des techniciens de la collectivité[1359] en amont, il est nécessaire de mettre en place des actions spécifiques afin de viser une sensibilisation des agents. Cette sensibilisation peut être d'ordre informatif, par la mise en valeur de projets spécifiques au sein de la newsletter de la collectivité, du site internet dédié[1360], ou encore via la création d'une charte éco-responsable[1361]. La sensibilisation peut également s'effectuer par thématiques, afin de faire le lien entre le domaine d'expertise des agents et la nécessité d'intégrer les questions climatiques et de transition énergétique[1362], ou encore de permettre d'animer et de valoriser des comportements écoresponsables (au travers notamment du Défi Energie)[1363] au sein de la collectivité afin d'en permettre leur bonne diffusion.

[1358] CU MPM « une concertation exemplaire » *PCET, op.cit.* p.24.
[1359] Comité technique PCAEM, 11 juillet 2018, Aix-en-Provence.
[1360] CU MPM, « Fiche opérationnelle n°6-1 : élaborer un programme de communication et de sensibilisation aux enjeux et résultats du plan climat » *PCET, annexe1, op.cit.*
[1361] CPA, charte ERA (éco-responsabilité des agents) intégrée à la charte de développement durable 2010-2015 ; CPA « fiche bâtiment 8 – maîtriser l'impact environnemental du fonctionnement des services communautaires et communaux » *PCET, op.cit.* p.67.
[1362] Au sein de la CU MPM, notamment au travers de la mise en place de conférences sous la forme de « journées plan climat » ouverts librement aux agents et citoyens -
[1363] ; CPA « fiche bâtiment 8 » op.cit ; v.eg. ADEME, Retour d'expérience d'un challenge interne des agents éco-responsable au sein de la Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne, 2016 - http://www.optigede.ademe.fr/fiche/organisation-d-un-challenge-interne-des-agents-eco-responsables



Illustration du résultat d'une concertation des agents du territoire du Pays d'Aix sur la priorisation des pratiques écoresponsables[1364]

De plus, au-delà de la sensibilisation de ses agents, la Métropole met en place des programmes de formation permettant à ceux-ci d'acquérir diverses compétences dans la réalisation de leurs missions. Les agents sur le territoire Marseille-Provence ont pu être formés à l'écoconduite[1365] (en partenariat avec le centre Centaure[1366]), et bénéficient de formations sur les avancées en matière de construction écologique et adaptée au climat méditerranéen au travers du partenariat avec l'association Envirobat-BDM[1367].

Cet ensemble d'outils informatifs permet aux agents de la Métropole de connaître les enjeux liés à la réalisation des objectifs climatique en interne et conditionne l'effectivité des actions entreprises par la collectivité en matière de réduction de son impact environnemental.

[1364] Conseil de Territoire du Pays d'Aix, *Charte développement durable du Pays d'Aix - Horizon 2040 - un laboratoire de l'innovation éco-responsable dans la Métropole Aix-Marseille-Provence,* 2017, p.21, 27p.
[1365] CU MPM, « Fiche opérationnelle n°3-2 : développer les actions de formation à l'éco-conduite » *PCET, annexe1, op.cit.*
[1366] Formations Centaure dispensées : http://www.centaure.com/nos-formations.htm
[1367] Formations Envirobat-BDM dispensées : http://www.envirobatbdm.eu/formations-envirobat-bdm

2 – Réguler l'institution par l'action sur ses consommations

Intrinsèquement, l'adhésion des agents est un prérequis aux actions concrètes de réduction des consommations mises en place par la collectivité. De nombreuses démarches en interne ont ainsi été mises en place.

En premier lieu, au niveau des consommations énergétiques des bâtiments du patrimoine de la collectivité, la nécessité d'engager un économe de flux a été reconnue avant même l'existence de la Métropole, au sein des intercommunalités qui l'ont composé, celui-ci permettant à la fois d'agir sur les consommations d'énergie et d'eau de la collectivité[1368], et même dans certains cas au sein de ses communes membres[1369]. Par ailleurs, outre l'obligation d'exemplarité environnementale et énergétique de toute nouvelle construction publique[1370], un travail important a pu être réalisé concernant la rénovation énergétique des bâtiments publics, intégrant même des projets n'ayant pas fait l'objet de valorisation des économies d'énergie sous la forme de CEE[1371].

En second lieu, des actions de régulation ont eu pour objet de diminuer les consommations issues des activités bureautiques à de nombreux égards. Concernant la réduction des échanges papier, les intercommunalités préexistantes à la Métropole ont, d'une part, créé des démarches[1372] et outils de dématérialisation[1373] au sein de leurs collectivités. Une mise en cohérence de ces différentes actions est actuellement en cours de réalisation au sien de la Direction de l'informatique. D'autre part, une réflexion concernant la réduction des consommables liés aux impressions a été mise en place sur les territoires. Sur ce dernier aspect, les procédures ne sont aujourd'hui pas harmonisées à l'échelle de la Métropole, qu'il s'agisse de leur périmètre d'application[1374] ou de la méthodologie de diminution des

[1368] CU MPM, « Fiche opérationnelle n°1-1 : créer une cellule fluide » *PCET, annexe1, op.cit ; CPA «* Fiche Bâtiment 6 – Améliorer la performance énergie-climat du patrimoine de la CPA *»PCET, op.cit.* p.63
[1369] Explicitement intégré au sein des plans climat du Pays d'Aix et du Pays de Martigues.
[1370] Loi TECV, article 8-II et Décret n° 2016-1821 du 21 décembre 2016, relatif aux constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales, JORF n°0298 du 23 décembre 2016, texte n° 5.
[1371] Cf. infra. B).
[1372] CPA « fiche bâtiment 8 » *op.cit*
[1373] C'est notamment le cas de la « Solution A.I.R.S courrier » utilisée au sein de Marseille-Provence. Notons pour autant que cette démarche n'a pas été accompagnée d'une réflexion en profondeur sur la réduction des émissions liées à l'informatique – ADEME, *la face cachée du numérique – réduire les impacts sur l'environnement,* 2017, 20p.
[1374] Alors que la CPA a créé une charte spécifique liée à l'impression, d'autres territoires comme c'est le cas de Marseille-Provence mettent en place des actions plus disparates, comme le paramétrage par défaut des photocopieurs, la valorisation des démarches spontanées émanant de directions.

consommations[1375]. Concernant les consommations en matière de mobilier bureautique au sein de la Métropole, des procédures ont également été mises en place afin de permettre la valorisation de la fin de vie pour le mobilier de bureau et notamment les équipements électroniques, au travers de sa réutilisation ou revalorisation[1376].

Enfin, concernant l'impact lié aux déplacements des agents au sein de la collectivité, les différents territoires ont mis en place des démarches de PDA. Quand bien même ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'adoption, plusieurs actions ont été réalisées au sein des territoires, comme c'est le cas de la mise en place de l'autopartage au sein de la collectivité[1377], ainsi que d'une forte participation de l'employeur dans l'utilisation des transports en commun du territoire[1378], du déploiement de plateformes spécifiques de covoiturage dédiées aux agents[1379], ou encore à l'acquisition de véhicules électriques[1380] mis à disposition en commun au sein des différentes directions[1381]. Notons concernant le covoiturage qu'il conviendrait de mettre davantage l'accent sur l'animation autour des plateformes existantes que sur la création de nouvelles plateformes, l'effectivité dépendant notamment de l'offre et du nombre d'adhérents[1382].

En dernier lieu, l'un des moyens de diminuer l'impact de la collectivité est d'agir sur les marchés publics passés par cette dernière. Outre les appels à projets et DSP en lien avec les questions climatiques[1383], la Métropole met en place une politique d'intégration de clauses à finalité environnementale au sein de ses marchés publics. Ainsi, l'utilisation de critères impliquant une qualité minimale des produits (bois issu d'exploitations durables pour l'approvisionnement de réseaux de chaleur, papier recyclé, part de matériaux biosourcés) ou des services (management environnemental, énergétique) au travers de normes (ISO,

[1375] Ainsi, la police, sa taille, le degré d'opacité, le paramétrage par défaut du recto/verso pour les impressions, l'incitation à ne pas imprimer les e-mails et le travail sur la charte graphique de la collectivité sont autant d'exemple de variantes à prendre en compte.

[1376] CU MPM « Fiche opérationnelle 5.2 – développer le rachat par les agents du matériel réformé » *PCET Annexe, op.cit.* A noter que la revalorisation du matériel électronique réformé est finalement réalisé sur le territoire Marseille-Provence par le biais du rachat des équipements réformés en vue d'une revalorisation et revente.

[1377] CU MPM « Fiche opérationnelle 3.3 – développer l'autopartage pour les agents de MPM ; fiche opérationnelle 9.1 - soutenir le développement de l'activité d'autopartage » *PCET Annexe, op.cit.*

[1378] CU MPM « Fiche opérationnelle 3.4 – développer le co-voiturage au sein des agents de MPM » *PCET Annexe, op.cit.*

[1379] Comme c'est le cas de la plateforme réalisée sur le territoire du Pays d'Aix en partenariat avec le CT : https://covoiturage.autoclubaix.com/

[1380] CU MPM « Fiche opérationnelle 3.1 – remplacer les véhicules thermiques par des véhicules propres » et « Fiche opérationnelle 3.5 – développer les vélos, vélos à assistance électrique, scooters électriques et véhicules légers électriques » *PCET Annexe, op.cit.*

[1381] De façon plus large, le CT Marseille-Provence a effectué l'acquisition de véhicules utilitaires électriques dans le cadre du ramassage des ordures ainsi que du désherbage en abord de voirie.

[1382] ADEME, *Etude nationale sur le covoiturage de courte distance - leviers d'actions, benchmark et exploitation de l'enquête nationale transports et déplacements*, 2015, p.227, 233 p.

[1383] Cf. supra. §1.

AFNOR), de labels issus d'organismes accrédités (PEFC, Blue Angel) ou proposant des critères équivalents à ces derniers, s'est généralisée dans les différents marchés mis en œuvre au sein des territoires[1384]. De plus, la Métropole intègre au sein de la construction de son Schéma de Promotion des Achats Socialement et Ecologiquement Responsable[1385], la volonté d'harmoniser l'utilisation de critères environnementaux à l'échelle de la Métropole, en déployant un axe dédié à l'achat écologiquement responsable[1386].

B) L'utilisation d'outils de régulation externes au profit de l'intercommunalité

Si la Métropole déploie de nombreuses actions règlementaires et régulatoires afin de permettre la réalisation de ses objectifs en matière climatique, une partie des outils déployés par la collectivité s'inscrivent au sein de cadres nationaux et européens. Ainsi, que cela soit par voie d'incitation au travers des certificats d'économie d'énergie, de façon plus large via la mise en place d'appels à projet, ou de façon plus directe par contractualisation, nous pouvons constater que la Métropole est l'objet d'outils incitatifs permettant la réalisation des objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

1 – Les certificats d'économie d'énergie (CEE), outil incitatif à la rénovation énergétique des collectivités.

Les certificats d'économie d'énergie ont été créés par la loi POPE[1387]. Ces derniers s'inscrivent comme le pendant de l'utilisation des mécanismes de marché visant à réguler les émissions de CO_2 mis en place au sein du protocole de Kyoto[1388], et poursuivis au sein du système communautaire d'échange de quotas d'émissions[1389]. En effet, le dispositif de certificats[1390] repose sur une obligation de réalisation d'économie d'énergie imposée aux vendeurs d'électricité, de gaz, de fioul domestique, de gaz de pétrole liquéfié et de chaleur ou de froid par réseaux (les « obligés »)[1391]. Plusieurs phases d'émissions de CEE ont été

[1384] Des démarches (charte et fixation d'un objectif quantitatif de marché intégrant des clauses) notamment inscrites aux plans climat de MPM, CPA et SAN Ouest Provence.
[1385] L'obligation d'adoption de ce schéma est prévue à l'origine par l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 *op.cit.* (concernant la thématique de l'achat socialement responsable), l'extension aux thématiques environnementales a été effectuée par les dispositions de l'article 76 de la loi TECV.
[1386] SPASER, à paraître.
[1387] Loi POPE, articles 14 à 17.
[1388] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signé le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.
[1389] Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, *établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre* (SCEQE - Appelé aujourd'hui SEQE-UE).
[1390] Code de l'énergie, articles L.221-1 à L.222-9 et R.221-1 à R.222-12.
[1391] Code de l'énergie, article R.221-3, *op.cit.*

réalisées en France, et à ce jour, la phase IV de mise en œuvre des CEE[1392] concourt à l'atteinte du cadre européen en matière d'efficacité énergétique[1393]. Or, au-delà des obligés, le législateur a intégré la faculté pour les collectivités territoriales de s'appuyer sur le mécanisme de CEE afin de valoriser économiquement ses actions d'efficacité énergétique[1394]. Cette action a ainsi pu être utilisée au sein de plusieurs programmes de rénovation réalisés au sein des différents territoires de la Métropole[1395], et est aujourd'hui intégrée dans la construction du programme d'action du PCAEM.

Pour autant, bien que les CEE occupent une place de choix dans les outils permettant le passage à l'acte des collectivités dans les actions d'efficacité énergétique, il nous apparaît important de soulever un effet pervers de ce système. Ce constat a notamment été à l'origine d'une abstention par la Communauté urbaine Marseille-Provence de valoriser les rénovations énergétiques opérées sur ses bâtiments[1396]. En effet, en permettant l'éligibilité au dispositif pour les organismes publics, ces derniers produiront des titres sur le marché d'échange de certificats, sans pour autant avoir la nécessité d'en utiliser. Aussi, à l'échelle du marché européen d'échange de quotas d'émission de GES, nous avons pu constater que la surabondance de quotas a pu nuire à l'effectivité de la démarche, en diminuant artificiellement la valeur des quotas d'émission. Bien qu'à ce jour, les quotas émis par l'administration apparaissent marginaux (2,1% des CEE sont générés par des infrastructures publiques[1397]), les projets de rénovation des bâtiment public ont vocation à se multiplier. En effet, nous pouvons souligner le souhait de l'exécutif d'accroitre les rénovations au sein des bâtiments tertiaires à usage de service public[1398]. Afin de concilier cette dynamique avec un maintien du tarif des CEE, il sera nécessaire d'introduire une mise aux enchères des CEE. Ce

---

1392 Décret n° 2017-1848 du 29 décembre 2017, *modifiant les dispositions de la partie réglementaire du Code de l'énergie relatives aux certificats d'économies d'énergie*, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 44.

1393 Directive 2012/27/UE du parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012, *relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, JOUE L 315 du 14.11.2012, article 7.*

1394 BAL (J-L.), « Les outils de financement des énergies renouvelables », *AJCT,* n°1, 2010, pp16-19 *;* v. eg. EZAN (G.) « Les collectivités territoriales et l'amélioration de l'efficacité énergétique », *AJCT*, 2016, n°1, pp.21-24.

1395 Dans le cadre des programmes ANAH sur le territoire Marseille-Provence, la collectivité s'est vue reversée ¼ des CEE ; et le Pays d'Aix a également intégré la démarche de récupération des CEE au sein de son action d'amélioration de la performance énergétique- CPA, *Bilan PCET 2013*, *op.cit.* p.53.

1396 Malgré l'intégration de ce mécanisme au sein des actions du plan climat, suite à l'étude de définition réalisée – CUMPM « Fiche opérationnelle 1.5 – Mettre en place le dispositif de récupération des CEE » *PCET annexe, op.cit*.

1397 MTES, Lettre d'information « CEE », 2018, p.2, 6p.

1398 Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017, *relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire*, JORF n°0109 du 10 mai 2017, texte n° 169 (annulé par CE, 18 juin 2018, n° 411583).

mécanisme analogue à celui mis en œuvre au sein de la phase III du système SEQE-UE[1399], a permis de garantir un prix dépendant de la demande et non pas de l'offre.

2 – L'appel à projets, vecteur de régulation des actions de la Métropole

À côté de l'outil incitatif pour les collectivités que représente les CEE, d'autres mécanismes incitatifs touchant à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions à finalité climatique au sein de la Métropole ont été mises en place du fait des actions régulatoires de l'État, de ses établissements publics et de l'Union européenne. Ces incitations sont principalement diffusées sous la forme d'appels à projets et permettent aux collectivités d'expérimenter et de mieux se saisir des évolutions existantes[1400]. Nous constatons une utilisation très importante de ce mécanisme en tant que levier de régulation pour les territoires, les appels à projet étant pléthore sur les questions climat-air-énergie (H2020[1401], PIA[1402], dont le pilotage concernant la transition énergétique s'effectue par le biais d'appels à projets de l'ADEME[1403]).

À titre d'exemple, l'intégration du bruit au sein du plan climat Métropolitain[1404] est liée à la réponse de la Métropole à un appel à manifestation d'intérêts organisé par l'ADEME[1405] en ce sens. Cet appel à projets permet pour les collectivités sélectionnées, dont la Métropole[1406], de bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage spécifique permettant de lier les actions issues des plans de prévention du bruit dans l'environnement et du plan climat, ainsi que de valoriser des actions effectuées par la Métropole à l'échelle nationale.

Par ailleurs, de nombreuses actions incluses au plan climat trouvent leur origine dans des appels à projets. D'une part, des actions touchant une zone géographique peuvent être

---

1399 Décision 2015/1814/UE du parlement européen et du conseil du 6 octobre 2015, *concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE, JOUE L 264 du 9.10.2015*.

1400 *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

1401 Liste appels à projets H2020 - http://www.horizon2020.gouv.fr/cid77090/tableau-des-appels-propositions-horizon-2020.html.

1402 Appels à projet de la troisième phase des programmes d'investissement d'avenir – http://www.planbatimentdurable.fr/pia-3-8-nouveaux-appels-a-projets-sont-lances-en-a1207.html.

1403 Modalités de pilotage des thématiques de transition énergétique du PIA par l'ADEME - https://www.ademe.fr/recherche-innovation/programme-dinvestissements-davenir ; v. également le recensement appels à projet touchant aux thématiques de l'ACT (89, dont 38 en cours) - https://www.ademe.fr/actualites/appels-a-projets.

1404 *Cf. supra.*

1405 ADEME, *Appel à manifestation d'intérêt PCAET & Bruit - Articulation convergente des actions Climat Air Energie et Bruit*, 2016, 10p.

1406 ADEME « PCAET et Bruit : 6 lauréats pour une articulation convergente des actions Climat Air Énergie et Bruit » *communiqué de presse*, 18 novembre 2016, https://presse.ademe.fr/2016/11/pcaet-et-bruit-6-laureats-pour-une-articulation-convergente-des-actions-climat-air-energie-et-bruit.html.

influencées par un appel à projets, comme c'est le cas des actions liées à l'écoquartier Euroméditerrannée, lauréat du Programme d'investissements d'avenir « ville de demain [1407]». D'autre part, des actions permettant d'aller plus loin sur certaines thématiques peuvent également être mises en place. Alors que la Métropole n'avait pas manifesté ouvertement depuis sa création de souhait concernant la mise en place d'une zone à faibles émissions au sein de son territoire[1408], la demande de l'État de réaliser une telle démarche, ainsi que l'appel à projets de l'ADEME lancé en ce sens[1409], ont déclenché la prise de position de la collectivité, qui a signé un engagement avec l'État en ce sens le 08 octobre 2018[1410]. En pratique, la mise en place de ZFE intègre la mise en œuvre des dispositifs règlementaires de type Crit'air[1411], mais permet d'envisager un accompagnement d'actions expérimentales de régulation ne faisant pas l'objet d'application structurée jusqu'alors, au moyen de financements complémentaires[1412].

Notons enfin que des appels à projets peuvent également être portés par la Région dans le cadre de son rôle de chef de file, comme c'est le cas du projet FLEXGRID[1413] au sein duquel la Métropole a vu reconnaître son projet baptisé « Système d'Innovation par les Réseaux d'Intelligence Urbaine et de Services » ou SIRIUS, qui est intégré au sein d'un programme de rénovation urbaine sur le quartier de Frais-Vallon, permettant notamment de valoriser la mise en place d'une autoconsommation photovoltaïque à l'échelle d'un quartier à usage d'habitation[1414].

Pour finir, si les appels à projets peuvent permettre d'orienter l'action de la collectivité, une absence de participation de la collectivité ne signifie pas pour autant un désengagement dans la thématique spécifique portée par l'appel à projets. À titre d'exemple, la Métropole n'a pas candidaté au sein de l'appel à projets « territoire à énergie positive pour la croissance verte » TEPCV[1415], consacré explicitement à la valorisation des démarches de transition

---

1407 Investissements d'avenir, *cahier des charges relatif à l'action ville de demain* (2015-2017), 2014, 30p.
1408 *Cf. supra.* Section 1.
1409 ADEME, *Appel à projets Zones à Faibles Emissions – Accompagnement pour déployer des ZFE pour améliorer la qualité de l'air*, 2018, p.4, 15p.
1410 DRIEA - *Le gouvernement et 15 territoires s'engagent ensemble pour le déploiement de Zones à Faibles Émissions d'ici 2020* - http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-gouvernement-et-15-territoires-s-engagent-a5543.html.
1411 *Cf. supra.* section 1.
1412 ADEME, appel à projets Zones à Faibles Emissions, op.cit. p.7.
1413 Site officiel - http://www.flexgrid.fr/.
1414 Fiche descriptive du projet SIRIUS - http://www.flexgrid.fr/projet/frais-vallon/.
1415 Issu directement de la loi TECV, article 188-IX « -L'Etat, les régions ainsi que les métropoles et les établissements publics s'associent pour que deux cents expérimentations de territoires à énergie positive soient engagées en 2017 ».

énergétique réalisées au sein des territoires. Cette absence de réponse de la Métropole est principalement liée au fait que les périodes d'appel à projets ont eu lieu entre 2015 et 2017[1416], et coïncide avec la construction de l'entité métropolitaine. Nous pouvons cependant noter que sur chacune des 20 typologies d'actions permettant l'obtention du label TEPCV[1417], la Métropole réalise des actions spécifiques au sein de ses conseils de territoire.

3 – Les contrats de transition écologique, vers une évolution des méthodes de régulation par le « sur-mesure » ?

« *#IciOnAccelere* »[1418]

Les contrats de transition écologique (CTE) sont des outils de régulation devant être appréhendés au regard de la politique climatique métropolitaine, à la fois du fait de son utilisation sur le territoire, mais également du fait de l'évolution des relations entre l'État et les acteurs sur la question climatique au sein du territoire.

Les contrats de transition écologique sont récents. Ils constituent une déclinaison du nouveau plan climat national de l'État adopté en juillet 2017. Ces contrats ont pour vocation d'aider les territoires sur différentes thématiques, à savoir « *la transition énergétique, la rénovation des bâtiments, le développement des circuits courts et de l'agriculture durable, l'économie circulaire, la mobilité durable, la lutte contre l'artificialisation des sols.* » [1419]. En pratique, l'ensemble des contrats de transition énergétique en cours d'adoption et de réalisation concerne en priorité des territoires possédant encore des centrales de production d'énergie à base de charbon[1420], comme c'est le cas de la centrale thermique de Gardanne, située sur le territoire métropolitain[1421].

Concrètement, ces contrats souhaitent réformer les outils classiques de régulation utilisés par l'État, en arrêtant de fonctionner selon une approche d'appel à projets, par la fixation de conditions d'accompagnement en fonction des spécificités des territoires[1422]. Leur

---

1416 MTES, *page officielle TEPCV* - https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/territoires-energie-positive-croissance-verte#e3.
1417 MEEM, TEPCV – les actions financées, 2016, 4p.
1418 MTES, « Flyer CTE », *kit de communication contrat de transition écologique*, 2018, 2p.
1419 MTES « Axe 5 – travailler au cœur des territoires », *Plan climat (national) - 1 planète, 1 plan*, 2017, p. 6, 20p.
1420 MTES « Les contrats de transition écologique : 3 mois de négociation, 3 ans d'engagements, 30 ans de dynamique » *note de doctrine d'élaboration*, 2018, p.1, 7p.
1421 Des réunions techniques sont actuellement réalisées en vue de la contractualisation prochaine sur le territoire de la Métropole.
1422 GARRIGUES (A.) & DESCAMPS (O.) « Sébastien Lecornu : " Des contrats de transition écologique pour faire du sur-mesure " » *La gazette.fr,* 11 janvier 2018.

construction sera réalisée à la maille intercommunale, en donnant un rôle de « chef de file »[1423] à l'EPCI, et en créant un « guichet unique » de financement pour les territoires[1424].

Du fait de leur caractère très récent, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier l'impact de cet outil. Il apparaît que le CTE, par la rationalisation des mécanismes financiers qu'il propose, ainsi que l'organisation spécifique des services de l'État requise pour veiller à sa réalisation, devra être regardé comme un outil central dans l'orientation de la politique climatique des territoires[1425].

Ainsi, la diversification des outils de mise en œuvre de la politique climatique métropolitaine permet d'allier l'incitation au cadre règlementaire, en vue d'adapter au mieux les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs de sa politique climatique. Cependant, la mise en œuvre et l'effectivité de ces outils dépend de leur réception par l'ensemble des acteurs du territoire. En effet, les différents acteurs, qu'ils soient de nature institutionnelle, ou destinataires des mécanismes de régulation mis en œuvre par la Métropole, jouent un rôle clé dans l'effectivité de son plan climat.

[1423] MTES « Les contrats de transition écologique : 3 mois de négociation, 3 ans d'engagements, 30 ans de dynamique » op.cit. p.1
[1424] *Ibid.* p.3.
[1425] En ce sens, une analyse dans un temps ultérieur de la mise en œuvre des premiers CTE sur la question de l'arrêt des centrales à charbon nous apparaît très importante, celle-ci pouvant constituer une première étape vers une évolution des rapports entre Etat et intercommunalités sur les questions de coadministration des questions climatiques (sur la question de coadministration, *cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1).

Conclusion de Chapitre

Le plan climat permet une mise en cohérence des leviers d'action à disposition de la collectivité sous l'angle de leur ingénierie. Sous celui de l'imposition, le plan climat permet, en s'intégrant au sein des planifications sectorielles, de centraliser et d'organiser les mesures impératives des différentes planifications urbaines et leurs modalités de mise en œuvre. Également, et cette fois de façon plus directe, le plan climat crée le cadre d'expérimentation de mesures de régulation mises en œuvre par la structure, sur le territoire et au sein même de la collectivité.

À ce titre, la grande diversité des actions mises en œuvre au sein d'une collectivité comme la Métropole démontre l'importance de l'utilisation d'outils incitatifs et contractuels visant à la modification des pratiques. En ce sens, il apparaît souhaitable d'étendre les conditions du droit à l'expérimentation des collectivités, dans la réalisation de leur plan climat.

Enfin, nous ne disposons pas des éléments pour apprécier l'effectivité du plan climat de la Métropole sur la réalité sociale, cet instrument n'ayant pas encore été adopté. Pour autant, nous pouvons souligner au regard des outils déployés sur le territoire que les plans climat possèdent déjà une effectivité. Celle-ci résulte des plans climat adoptés antérieurement à la création de la Métropole, mais découle aussi du processus d'élaboration du plan climat métropolitain.

Chapitre 2 : Le plan climat, cadre de l'évolution des acteurs de la politique climatique métropolitaine

La politique climatique de la Métropole, prise spécifiquement au sens de la construction de son plan climat, permet de mettre en lumière l'ensemble des acteurs clés pour son effectivité. Au-delà de l'évolution de la relation avec l'État et les collectivités territoriales dans la réalisation de la politique climatique de la Métropole[1426], l'effectivité de celle-ci repose sur le rôle d'une pluralité d'acteurs publics et privés.

Ainsi, nous examinerons dans un premier temps le rôle tenu par les acteurs publics dans la réalisation de la politique climatique, pour ensuite nous pencher plus spécifiquement sur la place occupée par les acteurs privés au sein de cette dernière.

Section 1 : Une nécessaire évolution des rapports entre acteurs publics dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine

Si nous avons pu appréhender des interactions entre la Métropole et un certain nombre d'acteurs publics au sein de notre étude, il convient d'examiner précisément l'ensemble des rapports entre ces derniers, ainsi que leurs évolutions dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine, par le biais de son plan climat. D'une part, l'accompagnement des collectivités s'effectue par le biais d'organismes publics nationaux aux déclinaisons territoriales[1427], dont le nombre à aujourd'hui tendance à s'accroître et, d'autre part, il est important d'identifier le rôle pouvant être joué par les acteurs publics territoriaux au sein du territoire métropolitain.

[1426] Les rapports entre la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et les différentes échelles de collectivités territoriales et services déconcentrés ont déjà fait l'objet d'un éclairage dans le cadre de la structuration de la politique climatique métropolitaine. En effet, cette mise en lumière des relations entre Etat, l'autorité environnementale et des échelles de collectivités dans la réalisation du PCAET étant considéré comme un prérequis nécessaire à la compréhension du rôle de la Métropole (*cf. supra.* Première partie, titre premier*)*, et l'articulation des planifications territoriales nécessaire à l'analyse de l'efficacité de son plan climat (*cf. supra. Première partie, titre second, chapitre 2)*.

[1427] Par ailleurs, nous traiterons uniquement dans cette partie des structures publiques possédant un rôle direct dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine. De nombreux organismes (chambres consulaires, commission de régulation de l'énergie, EPA, EPIC, etc.), bien qu'en lien avec la réalisation de la transition énergétique, ne feront pas l'objet d'une analyse spécifique, leur rôle étant par ailleurs identifié par thématique au sein du guide de l'ADEME (*op.cit. pp.92-137)*.

§1 – Une coordination nécessaire des acteurs publics nationaux dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine

Après avoir analysé le rôle de l'ADEME dans la réalisation du PCAEM, nous constaterons l'accroissement du nombre de structures nationales susceptibles d'influencer la politique climatique métropolitaine.

A) Un rôle central de l'ADEME au sein des plans climat

L'ADEME détient un rôle central dans l'accompagnement des politiques climatiques. L'Agence, par la diversité de ses actions, permet un accompagnement des collectivités dans la réalisation de leurs plans climat, à la fois sur leurs aspects stratégiques et opérationnels. Son approche complète des plans climat peut même être perçu comme une opportunité d'extension de son rôle d'accompagnement des collectivités vers un rôle de validation des planifications climatiques.

1 – L'ADEME, cheville ouvrière de l'ingénierie stratégique et opérationnelle du plan climat métropolitain

L'ADEME est un établissement public de l'État dont le rôle général est d'accompagner la transition écologique et énergétique[1428]. Cette institution est créée en 1990[1429] par la fusion de l'Agence pour la qualité de l'air, de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et de l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. L'ADEME a pour mission depuis sa création « *la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la limitation de la production de déchets leur élimination, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols* », « *la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale* », « *le développement des technologies propres et économes* », ainsi que « *la lutte contre les nuisances sonores* »[1430]. Cet établissement public à caractère industriel et commercial possède les caractéristiques hybrides propres aux agences, tant du point de vue de

[1428] Priorités stratégiques et missions de l'ADEME - https://www.ademe.fr/connaitre/priorites-strategiques-missions-lademe
[1429] Loi n°90-1130 du 19 décembre 1990 *portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°297 du 22 décembre 1990 page 15859, article 1.
[1430] Ibid.

son statut juridique que de ses fonctions[1431]. Composée d'un conseil d'administration[1432] et d'un conseil scientifique[1433], l'ADEME est placée sous tutelle conjointe du Ministère de la Transition écologique et solidaire, et du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Un décret du 26 juillet 1991 définit son rôle, ses missions et ses modalités de fonctionnement et les inscrit au sein du Code de l'environnement[1434].

De manière concrète, les missions de l'ADEME n'ont été modifiées que de manière très marginale jusqu'à aujourd'hui[1435], et sa méthodologie d'action n'a pas fait l'objet de modifications. En effet, l'Agence exerce des actions d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation concourant à la bonne réalisation des objectifs précités[1436], sur la base de contrats d'objectifs conclus avec l'État[1437].

Bien que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ne soient pas explicitement indiquées au rang des missions dévolues à l'ADEME, ces objectifs figurent au premier rang des priorités que porte l'Agence. En pratique, nous pouvons constater, d'une part, que les différentes missions portées par celle-ci concernent directement la réalisation des thématiques climatiques au sein des territoires et, d'autre part, que l'Agence a pris position dans la réalisation des plans climat dès 2010 au travers de la création d'un Centre de ressources dédié[1438].

Ainsi, l'ADEME assure à l'échelle nationale au titre de ses missions, la gestion d'un observatoire dédié au recensement des plans climat[1439], propose une offre de 14 formations - exclusivement dédiées aux plans climats - gratuites pour les collectivités et de nombreuses

---

1431 Conseil d'Etat « Les agences, une forme d'administration répandue mais difficile à cerner », *in* Conseil d'Etat*, les agences : une nouvelle gestion publique ?,* étude annuelle, la documentation Française, 2012, pp.39-59.

1432 Décret du 14 février 2018 *portant nomination des membres du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°0038 du 15 février 2018, texte n° 63.

1433 Arrêté du 16 avril 2018 *portant nomination des membres du conseil scientifique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°0090 du 18 avril 2018, texte n° 25.

1434 Code de l'Environnement, articles L.131-3 à L.131-7 et R.131-1 à R.131-26.

1435 En effet, les seules dispositions ayant fait l'objet de modifications concernent la mission de réaménagement et des surveillance des installations de stockage de déchets ultimes autorisées après le 14 juillet 1992 et la réalisation d'économies de matières premières (Loi n°92-646 du 13 juillet 1992 - art. 9), ainsi que plus récemment l'intégration de la dimension d'économie circulaire dans une dynamique de prévention de la production de déchets (loi TECV, art.70).

1436 Code de l'Environnement, article L.131-3, *op.cit.*

1437 Déclinaison des contrats d'objectifs Etat-ADEME pour les périodes 2007-2010, 2009-2012 (étendu jusqu'en décembre 2014 et 2016-2019 - https://www.ademe.fr/connaitre/priorites-strategiques-missions-lademe/contrat-dobjectifs-etat-ademe.

1438 ADEME, centre de ressources PCET - http://www.territoires-climat.ademe.fr

1439 ADEME, observatoire PCET http://observatoire.pcet-ademe.fr/pointclimat/recherche/liste. *Cf. supra. Titre 1, Chapitre 1, Section 1.*

formations thématiques liées à la transition énergétique[1440], la publication de guides méthodologiques et documents dédiés à la réalisation des plans climats[1441] et aux différentes politiques publiques des collectivités[1442] exerçant des effets juridiques, même limités, sur l'action des territoires[1443]. Enfin, l'Agence exerce un rôle d'expertise et de gestion des programmes d'investissements d'avenir[1444], concernant la mise en œuvre des appels à projets dédiés aux politiques climatiques territoriales[1445], et la mise en œuvre de nombreuses aides spécifiques (fonds chaleur[1446], fonds déchets[1447]). Par ailleurs, les PCAET figurent explicitement au sein du contrat d'objectifs et de performance passé entre l'État et l'ADEME, quant aux objectifs spécifiques attenants à l'urbanisme, à la qualité de l'air, ainsi qu'aux outils déployés[1448].

[1440] ADEME, *offre de formation collectivités, bureaux d'études, associations – démarches climat-air-énergie*, 2017, pp.4-6, 8p ; v. eg. Site dédié aux formations de l'ADEME - http://formations.ademe.fr/accueil.html
[1441] Cf. supra. Première partie, titre premier, chapitre 2.
[1442] Nous recensons au 16 août 2018, 253 documents mis en ligne sur la médiathèque de l'ADEME à destination des collectivités territoriales sur la thématique « changement climatique et énergie » - https://www.ademe.fr/mediatheque/recherche?f%5B0%5D=facet_theme_parent%3A7664&f%5B1%5D=facet_cible%3A8372.
[1443] V. not. SABLIERE (P.) « les documents référents – une nouvelle source du droit ? », *AJDA*, 2007, p.66 ; sur la valeur règlementaire d'une prescription à caractère impératif émanant d'une autorité publique : CE, 26 septembre 2005, *conseil national de l'ordre des médecins.* N°270234, Considérant n°1.
[1444] A titre d'exemple : Convention du 29 décembre 2017 entre l'Etat et l'ADEME relative au programme d'investissements d'avenir (action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition »), JORF n°0305 du 31 décembre 2017. Cf. supra. Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
[1445] Articulation de l'ADEME au sein des PIA - https://www.ademe.fr/recherche-innovation/programme-dinvestissements-davenir. v. eg. ADEME, *recherche et innovation pour la transition énergétique et environnementale – Bilan 2010-2017 PIA*, 2017, 24p.
[1446] Créé par la loi Grenelle I – article 19-IV ; Site officiel du fonds chaleur - http://www.fonds-chaleur.ademe.fr/
[1447] ADEME, *le fonds déchets – les soutiens de l'ADEME à la politique nationale déchets et à l'économie circulaire*, 2016, 15p.
[1448] ETAT-ADEME, *contrat d'objectif et de performances 2016-2019*, pp 9 -17 et s.

Principaux bénéficiaires possibles		Activités économiques (entreprises,...)	Activités non économiques (collectivités, associations,...)	Organismes de recherche	Structures relais de mobilisation
Aides à la réalisation					
Aides à la décision	Zoom n° 4	X	X		
Opérations exemplaires (toutes thématiques éligibles)	Taux aide maxi entre 30 et 70 % selon thématique et bénéficiaire	X	X		
Opérations de diffusion (Fonds chaleur, Fonds déchets, Méthanisation)	Zooms n° 1, 2 ,3	X	X		
Aides à la connaissance					
Recherche, Développement et Innovation	Zoom n° 5	X	X	X	
Études « générales »	Taux aide maxi : 70 %	X	X	X	X
Observations Territoriaux	Zoom n° 6		X		X
Aides au changement de comportement					
Communication, formation, animation	Taux aide maxi : 70 %	X	X	X	X
Équipements pédagogiques	Taux aide maxi : 50 % Aide maxi : 40 k€	X	X		X
Programmes d'actions des relais de mobilisation	Zoom n° 7		X		X
Contrats d'Objectifs					
Projets territoriaux	Zoom n° 8		X		

Synthèse des typologies d'aides financières de l'ADEME[1449]

Au niveau territorial, la gestion des différentes actions de l'ADEME est organisée par ses déclinaisons régionales. L'ADEME PACA[1450] agit en continuité de l'ADEME nationale afin, d'une part, de veiller à la bonne prise de connaissance par les collectivités de l'ensemble des services mis à disposition et, d'autre part, d'apporter un accompagnement spécifique aux collectivités dans l'atteinte des objectifs nationaux en matière de transition écologique et énergétique, notamment au travers d'une adaptation du cadre des dispositifs d'aide existant sur le territoire[1451] et des formations proposées[1452]. C'est dans ce cadre que la Métropole fait

[1449] ADEME, *le mode d'emploi des aides de l'ADEME,* https://www.ademe.fr/dossier/aides-lademe/mode-demploi-aides-lademe#Observations%20territoriaux ; v.eg. Conseil d'administration de l'ADEME, Délibération n° 14-3-7 du 23 octobre 2014, *règles générales d'attribution des aides de l'ADEME.*
[1450] L'ADEME en région PACA - http://www.paca.ademe.fr/lademe-en-provence-alpes-cote-dazur/notre-carte-didentite.
[1451] ADEME, L'ADEME EN PACA - *synthèse d'activité 2017*, 2017, pp 6 et s, 11p.

l'objet d'un accompagnement dans la réalisation de sa politique climatique par l'ADEME PACA, du fait notamment de son rôle au sein du Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020[1453]. C'est notamment au travers de ces contrats qu'ont été développés les principaux outils accompagnant la réalisation des PCAEM que sont l'ORECA et le Réseau PACA-Climat[1454].

Bien qu'à ce jour, aucun contrat global ne vienne lier la Métropole dans le cadre de sa démarche d'ensemble avec l'ADEME[1455], celle-ci participe financièrement à la réalisation de son plan climat. L'Agence finance notamment un poste de chargé de mission dédié aux problématiques d'adaptation climatique au sein du PCAEM[1456], ainsi qu'un poste de conseiller info-énergie sur les territoires non couverts par les structures assumant ce rôle au sein de la Métropole (Agence locale de l'énergie et du climat, Maison de l'énergie, de l'habitat et du climat)[1457]. Notons enfin que l'ADEME PACA accompagne et valorise les démarches entreprises par la Métropole au sein de son territoire Marseille-Provence[1458] dans sa politique sectorielle en matière de déchets[1459].

Néanmoins, bien que le rôle d'accompagnateur de l'ADEME apparaisse complet, le degré d'expertise de cet organisme dans la réalisation de la transition énergétique des territoires nous amène à nous questionner vis-à-vis d'une potentielle évolution de son rôle au sein du processus de validation des plans climat et de leur suivi.

[1452] Concernant les formations spécifiques au PCAET en Région, l'ADEME PACA a organisé depuis 2017, six sessions de formation d'une demi-journée dédiées à la sensibilisation des décideurs (élus + directeurs) au enjeux du plan climat (CLIMAT 15) et deux formations de trois jours sur la construction d'un PCAET (CLIMAT 25).

[1453] Etat – Région PACA « axe IV : Affirmer le cap de la transition écologique et énergétique », *CPER PACA 2015-2020*, 2014, pp.26-37 ; v.eg. ADEME, *Extraits des annexes à la convention pluriannuelle Etat–Région Provence-Alpes-Côte d'Azur –ADEME CPER 2015-2020, Axe "Transition écologique et énergétique"*, 2014, 14p.

[1454] Cf. supra.

[1455] Une réflexion est en cours sur l'adoption en 2019 d'une convention selon le modèle du protocole de partenariat signé entre l'ADEME Pays de la Loire et Nantes Métropole, concernant directement le PCAET de cette dernière – Nantes Métropole, Conseil de la Métropole du 26 février 2016, *protocole de partenariat entre Nantes Métropole et l'ADEME – Contrat d'Objectifs Territoire Energie Climat.*

[1456] Bureau de la Métropole du 15 février 2018, délibération n° MET 18/6165/BM, Demande de subvention auprès de l'ADEME PACA pour le financement d'un poste de chargé de mission, de ses équipements et de ses frais d'activité dans le cadre du Plan Climat-Air-Energie métropolitain

[1457] Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7298/BM, Demande de subvention auprès de l'ADEME pour un poste de conseiller info énergie et ses accessoires dans le cadre de la mise en place d'une offre de service sur la rénovation énergétique de l'habitat sur l'ouest de l'étang de Berre.

[1458] ADEME, Donnez de l'élan à votre territoire - Un atout de l'action publique locale, la prévention des déchets, 2017, p.2&5, 6p.

[1459] Notamment au travers de la labellisation du conseil de territoire Marseille-Provence « Territoire zéro déchet, zéro gaspillage » - https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Liste_153_TZDZG.pdf

2 – Réflexion pour une extension des missions de l'Agence dans la validation des plans climat

S'intégrant dans la prolongation de la réflexion concernant le renforcement des outils permettant de veiller à l'applicabilité du plan climat[1460], il serait possible d'envisager une évolution des missions de l'ADEME, afin de confier un rôle à l'Agence au sein du processus de validation des plans climat et leur suivi.

À ce jour, l'ADEME ne fait pas l'objet de consultations par l'État, ni par l'autorité environnementale au sein du processus d'adoption des PCAET[1461], et aucun mécanisme spécifique n'existe pour permettre le rendu d'un avis sur les bilans des programmes d'action réalisés par les collectivités.

Pourtant, à l'échelle régionale, l'ADEME exerce un rôle d'accompagnement des organismes déconcentrés, en apportant son expertise auprès de la DREAL et des directions départementales des territoires et de la mer dans le cadre d'un club « plan climat ». Ce groupe de travail, ayant pour objectif la montée en compétence des techniciens au sein des services déconcentrés de l'État qui effectuent le suivi des collectivités obligées d'adopter un PCAET[1462]. Par ailleurs, l'ADEME PACA possède une connaissance extrêmement fine de l'état d'avancement des plans climat réalisés au sein des différents territoires régionaux au-delà des Bouches-du-Rhône. Outre son rôle au sein du réseau PACA-Climat, l'ADEME a acquis une expertise territoriale, d'une part, du fait du recrutement d'assistances à maîtrise d'ouvrage à échelle départementale, ayant pour objet d'assister directement les collectivités dans l'élaboration desdits documents, ainsi que, d'autre part, au travers du financement de postes de chargés de mission dédiés à l'élaboration de PCAET mutualisés sur deux collectivités[1463].

L'ensemble de ces éléments nous permet de supposer faire l'hypothèse que si l'accompagnement des territoires réalisé par l'ADEME apparaît aujourd'hui complet, l'Agence pourrait se voir confier un rôle d'avis, par l'autorité environnementale ainsi que par le représentant de l'État. En effet, L'Agence apparaît en mesure d'éclairer ces autorités sur les choix réalisés par les collectivités, considérant les spécificités territoriales. Par ailleurs, le

[1460] Cf. supra. Titre premier, chapitre 1, section 2.
[1461] Ibid.
[1462] BLANCHETON (O.), chargé de mission ADEME démarches territoriales transition énergétique, PCAET & Cit'ergie - propos recueillis lors d'un entretien réalisé le 24/08/2018 ; v.eg. ADEME, *rapport de performance 2017,* pp.23-24, 59p.
[1463] Ibid.

travail concernant les méthodologies d'évaluation proposées par l'ADEME pourrait donner lieu à la création d'un socle commun d'indicateurs de mesure pour certaines typologies d'actions, et ainsi permettre de créer entre territoires limitrophes des éléments de comparaison.

Pour autant, alors que l'ADEME détient d'ores et déjà une place centrale dans l'accompagnement des collectivités pour la réalisation de leur action politique climatique, nous pouvons nous interroger sur la nécessité de mieux structurer coordonner la nébuleuse les d'établissements dont les missions se rapprochent de celles assurées par l'Agence.

B) Pour un renforcement de la coordination au sein des organismes publics nationaux d'appui aux politiques climatiques territoriales

Au-delà de l'action réalisée directement par l'ADEME, de nombreuses autres structures publiques nationales ont intégré l'accompagnent des collectivités et des territoires dans la réalisation de leurs actions en matière climatique. Cependant, les modalités de cet accompagnement apparaissent parfois fragmentées et nécessitent une meilleure coordination. Cela vient impacter en pratique la lisibilité des rôles entre organismes publics sur cette thématique.

Parmi les organismes nationaux permettant d'augmenter les connaissances des collectivités sur la réalisation des actions en matière climatique, nous citerons tout d'abord le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Cet établissement public administratif a été créé le 1er janvier 2014[1464] et est issu de la fusion des huit centres d'études techniques de l'Etat (CETE), du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), ainsi que le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA). Le Cerema a notamment pour objectif d'*« accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable […] d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur*

[1464] Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, *portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports*, JORF n°0122 du 29 mai 2013 page 8794, article 44 ; v.eg. Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 *relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema),* JORF n°0302 du 29 décembre 2013 page 21799, article 27.

les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité[1465] ».

De fait, de nombreux travaux réalisés par le Cerema concernent de manière directe la réalisation de l'action climatique au niveau de l'Etat, où ce dernier a pris explicitement position dans la réalisation du « plan climat national »[1466]. Pour autant, si le Cerema réalise un travail important concernant des thématiques spécifiques en lien avec l'ADEME, comme c'est le cas de la compétence des réseaux de chaleur et de froid[1467], de la valorisation de la nature en ville[1468], ou encore de la lutte contre les îlots de chaleur urbains[1469], le Cerema effectue également des études spécifiques sur les politiques climatiques des territoires indépendamment de l'ADEME. À titre d'illustration, nous citerons les travaux réalisés au sein de la Métropole, dans le cadre d'une contribution aux études de la mission interministérielle, concernant l'harmonisation des plans climat des intercommunalités composant celle-ci[1470]. Bien qu'il y ait un intérêt au travail réalisé par le Cerema sur l'ingénierie climatique au sein des territoires, il ne paraît pas opportun que ces études soient réalisées en déconnexion de l'ADEME, qui possède des connaissances opérationnelles sur les territoires. Pa ailleurs, le fait de voir menées en parallèle des études de même nature par chacune des structures opacifie leurs rôles respectifs pour les collectivités territoriales.

C'est pourquoi il est souhaitable que le rôle de celles-ci soit clarifié, au travers d'un cadre sur leurs actions respectives et, selon les cas, sur les modalités de collaboration entre établissements. En effet, bien que celui-ci reste marginal, nous pouvons entrevoir un rapprochement dans le travail de ces deux structures, avec la réalisation d'évènements construits en collaboration[1471], comme ce fut le cas en avril 2018 de la première journée co-

[1465] Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, *op.cit.* article 44.
[1466] Cerema, « Le Cerema s'empare du Plan Climat », *communiqué de presse,* 30 janvier 2018, https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-s-empare-du-plan-climat
[1467] Cerema, *rapport sur le développement des réseaux de chaleur et de froid en France*, 2017, p. 10, 39p.
[1468] Cerema, *Implication citoyenne et nature en ville - Premiers enseignements issus de sept études de cas en France*, 2016, 144p.
[1469] Au sein du programme DIAgnostic CLImatique des quartiers urbains pour une Méthodologie d'Assistance à la Planification (DIACLIMAP) porté par le Cerema - ADEME, « diagnostic de la surchauffe urbaine – méthodes et applications territoriales », 2017, p.17 ; v. eg. Cerema, BOUYER (J.), « projet DIACLIMAP » journée technique s'adapter au changement climatique en milieu urbain, Nancy, 5 décembre 2016.
[1470] Cerema, « Chantier "Accompagner la transition énergétique métropolitaine" - Synthèse des Plans Climat Energie Territoriaux », *op.cit.*
[1471] C'est le cas notamment de l'organisation de la journée d'étude Cerema-ADEME, *Atelier sur la transition énergétique et projet de territoire - articulation des démarches de planification*, Paris, 3 juillet 2018.

portée en Région PACA entre les deux structures sur la thématique de la transition énergétique au sein des territoires de montagne[1472].

D'autres acteurs publics travaillent également sur le champ de la planification climatique des territoires, prenant les plans climat comme un élément de leur analyse. Ces organismes réalisent leurs études sans pour autant solliciter automatiquement l'ADEME. C'est par exemple le cas du commissariat général à l'égalité des territoires[1473], du conseil économique, social et environnemental[1474], ainsi que de ses déclinaisons régionales.

Cette absence de cadre concernant la question des études et des supports méthodologiques pour les collectivités ne touche cependant pas la question de la formation. Parallèlement au fait que l'ADEME propose des formations gratuites aux collectivités concernant la réalisation des PCAET, le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a ajouté à son catalogue des formations analogues sur la réalisation et le suivi des PCAET[1475]. Pourtant, la mise en place de ces formations a été réalisée en coordination avec l'ADEME. La création de ces formations par le CNFPT s'explique, d'une part, eu égard aux difficultés rencontrées par les collectivités pour l'acquisition de ces compétences techniques[1476] et, d'autre part, du fait de la coordination explicite entre les deux structures dans le cadre de la conception de ces formations[1477].

Finalement, la multiplication d'organismes publics à l'échelle nationale traitant des plans climat et des politiques climatiques territoriales peut ne pas générer de complexité majeure dans la lisibilité des rôles, à condition d'avoir fait en amont l'objet d'une réflexion visant à la coordination de ces derniers. Ce constat d'une nécessaire coordination peut également s'appliquer concernant le monde associatif, qui intègre également parmi ses objectifs la montée en compétence des collectivités[1478]. La politique climatique métropolitaine

---

1472 Cerema, ADEME, *journée technique – transition énergétique dans les territoires de Montagne,* Savines-le-lac, 19 avril 2018 - https://www.cerema.fr/fr/actualites/seminaire-participatif-transition-energetique-territoire

1473 CGET, L'adaptation des territoires au changement climatique, 2015, p. 7 et 19-20, 211p.

1474 CESE - DUVAL (G.) & CHARRU (M.) (Rap.), *op.cit.* p.28 & 85, 139 p. ; v.eg. CESE - DUCHEMIN (B.) (Rap.), *op.cit.* pp.21-23.

1475 v. not. Les formations suivantes : « L'élaboration et la mise en place d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) » *formation CNFPT n°SXATM* & « Le suivi et l'évaluation d'un plan air climat énergie territorial (PCAET) *formation CNFPT n°SXECM.*

1476 PICAUD (E.) « Plan climat-air-énergie : pourquoi les collectivités ont du mal à innover », *la gazette des communes,* 01 décembre 2016, http://www.lagazettedescommunes.com/474799/plan-climat-air-energie-pourquoi-les-collectivites-ont-du-mal-a-innover/

1477 Convention de partenariat ADEME-CNFPT 2015 – 2018, 22 juillet 2015, pp.4 et s.

1478 *Cf. infra*. Section 2.

repose également sur les acteurs publics locaux, dont les rôles tendent à la fois à sa structuration et sa réalisation.

§2 Le rôle des organismes publics locaux dans l'effectivité de la politique climatique métropolitaine

À côté des organismes publics possédant un rôle de portée nationale, le territoire métropolitain comporte un certain nombre d'organismes publics locaux, dont l'action permet la réalisation de sa politique climatique. En pratique, ces organismes interviennent dans la réalisation des objectifs climatiques du territoire de deux façons. Nous appréhenderons ainsi sur le territoire de la Métropole d'abord les organismes ayant pour fonction d'accompagner la réalisation des actions en matière climatique, pour ensuite nous intéresser aux organismes dont les activités ont un impact direct sur la réalisation de celles-ci.

A) Des structures publiques locales accompagnatrices de la politique climatique métropolitaine

Parallèlement aux outils déployés par l'ADEME, la DREAL et la Région, l'effectivité de l'action climatique métropolitaine repose également sur l'action réalisée par les différents organismes publics s'inscrivant au sein des différentes thématiques de mise en œuvre du plan climat. Nous détaillerons ici les rôles d'AtmoSud, des agences d'urbanisme du territoire métropolitain et de l'Agence régionale pour l'environnement, dans l'accompagnement à la réalisation de l'action climatique territoriale[1479].

En premier lieu, AtmoSud est au cœur de l'ensemble du dispositif lié à la thématique « air » de la politique climatique métropolitaine. Cette position est la conséquence de la reconnaissance règlementaire du rôle des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air sur le territoire (AASQA)[1480]. « Air PACA » est par ailleurs depuis 2012 la seule AASQA sur le périmètre métropolitain. Cette situation résulte de la fusion des associations « Atmo PACA » et « AIRFOBEP », et est une conséquence du mouvement de rationalisation des organismes à l'échelle régionale, opéré par la loi Grenelle 2[1481]. Air PACA

[1479] Nous ne développerons pas le rôle du conseil de développement métropolitain dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine, la consultation de celui-ci s'inscrivant plus dans un objectif de participation du public (*cf. supra.)* que dans un souci d'effectivité du plan climat.
[1480] Loi LAURE, *op.cit.*, article 3, intégré au Code de l'environnement, article L.221-3
[1481] Loi ENE, article 180.

prend en juin 2018 le nom d'AtmoSud[1482], conséquemment à la décision de la nouvelle dénomination de la Région SUD-PACA[1483]. Concrètement, AtmoSud réalise l'ensemble des mesures de surveillance en matière de qualité de l'air au sein du territoire métropolitain et de nombreuses études thématiques en lien avec les émissions de polluants sur le territoire[1484]. AtmoSud a notamment réalisé une partie du diagnostic climat-air-énergie du PCAEM[1485]. Son rôle concernant la construction d'indicateurs de mesure et de suivi des actions du PCAEM possédant un impact en matière de qualité de l'air est central, car l'association réalise toutes les études en matière de qualité de l'air par secteur d'émissions du territoire métropolitain (dont les transports, l'urbanisme, l'industrie, les déchets, ainsi que l'air intérieur).

En second lieu, les agences d'urbanismes – l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et l'agence d'urbanisme du Pays d'Aix - Durance (AUPA) – présentes sur le territoire métropolitain, possèdent un rôle d'accompagnement sur les questions d'aménagement du territoire. Bien que leur rôle au sein du territoire soit ancien[1486], les agences ont acquis une reconnaissance du législateur du fait de la loi ALUR, considérant celles-ci comme « *contribuant à l'aménagement et au développement de leur territoire en ayant un rôle de réflexion, d'études et d'accompagnement des politiques publiques*[1487] ». Aujourd'hui, les deux agences travaillent conjointement au sein de la réalisation du projet Métropolitain, et alimentent celui-ci de leurs réflexions, ainsi que d'un important travail de structuration dans les documents de planifications. En effet, que ce soit au sein du projet Métropolitain, de la construction du SCoT, ou encore de l'Agenda de la mobilité, les agences d'urbanismes participent à l'élaboration des différents documents, et permettent la création de synergies entre ces derniers. Si initialement les agences d'urbanismes étaient centrées sur les projets d'aménagement, elles ont intégré les composantes de l'approche environnementale de l'urbanisme, au travers notamment des spectres de la transition énergétique[1488], du traitement de la question des îlots de chaleur[1489], ainsi que de nature en ville[1490]. Aujourd'hui, les

[1482] A l'occasion de son Assemblée Générale du 22 juin 2018, Air PACA a changé de nom et de logotype pour faire place à « AtmoSud Provence-Alpes-Côte d'Azur», avec son signe «AtmoSud» - AtmoSud « Air PACA devient AtmoSud », *communiqué de presse,* 28 juin 2018.
[1483] Conseil Régional, délibération n°17-1166 du 15 décembre 2017, *Dépôt de la marque "Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur" et de la marque "Méditerranée du futur" auprès de l'Institut national de la propriété industrielle.*
[1484] AtmoSud, *liste des publications* - https://www.airpaca.org/publications
[1485] AtmoSud, *Diagnostic air-climat-énergie du PCAEM de la Métropole Aix-Marseille-Provence*, 2018, 27p.
[1486] La création de l'AGAM date de 1969, celle de l'AUPA de 1978.
[1487] Code de l'urbanisme, article L.121-3.
[1488] AGAM, *Energie & territoires : Réussir la transition énergétique*, 2015, pp.14 et s., 85p.
[1489] AGAM « chaud dehors ! – de la fraîcheur face aux îlots de chaleur urbains », *regards de l'AGAM,* n°75, 2018, 12p.

agences effectuent un travail direct sur la conception du PCAEM, ainsi que sur son volet dédié à la stratégie énergétique métropolitaine[1491]. Leur rôle au sein de la réalisation de la politique climatique territoriale est par conséquent important, car au-delà du support dans la construction du PCAEM, celles-ci permettent la bonne prise en compte des objectifs du plan climat lors de la réalisation des autres documents d'urbanismes réalisés en parallèle.

En dernier lieu, l'Agence Régionale pour l'Environnement est un syndicat mixte régional créé en 1979 par la Région PACA et ses départements. Outre la région et les départements, sont associés dans la gouvernance de l'ARPE, l'ADEME, l'Agence de l'eau RMC, la DREAL ainsi que le CESER[1492]. L'ARPE a pour objet d'aider et d'accompagner les collectivités territoriales à la prise en compte de l'environnement et à la mise en œuvre du développement durable sur les territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur[1493]. Bien que ne traitant pas à l'origine des problématiques liées à la réalisation de l'outil de planification climatique, l'ARPE a su développer un contenu de ressources dédié à ce dernier[1494], et s'intègre concrètement à la fois dans la construction du PCAEM et dans sa réalisation. En effet, nous avons déjà pu traiter de son articulation sous l'angle du déploiement des outils de mobilisation des acteurs à la transition énergétique, économique et environnementale à l'échelle métropolitaine[1495]. Dans la réalisation du programme d'action, l'ARPE, au travers de l'animation de différents réseaux régionaux (notamment « *commande publique et développement durable* », « *territoires durables* » et « *zones d'activités* »[1496]) permet également une meilleure réalisation des actions spécifiques de la Métropole.

Nous avons pu constater que plusieurs organismes locaux jouent un rôle important pour la Métropole dans l'élaboration de ses actions, par leur remontée d'information, ainsi que leur rôle de structuration. En parallèle, certains organismes publics interviennent directement sur le territoire de la Métropole, dans le cadre de leurs activités, et ont ainsi dû s'articuler avec cette dernière afin de correspondre aux objectifs de sa politique climatique.

1490 AGAM, charte pour la biodiversité urbaine – le territoire de Marseille, 2014, 95p.
1491 V. not. Le livre blanc de l'énergie de la Métropole AMP (à paraître), réalisé en collaboration avec l'AGAM et l'AUPA ; AUPA, *rapport d'activité 2017,* 2018, p.47, 77 p.
1492 ARPE, *«* A vos côtés pour vos projets ! », *plaquette de présentation,* 2015, p.4.
1493 ARPE PACA – présentation de l'agence - http://www.arpe-paca.org/environnement-paca/notre-agence/presentation-de-l-agence_78.html.
1494 Au travers d'une section dédiée « climat-air-énergie » intégrant les PCAET du site territoires-durables-paca, animé par l'ARPE - http://www.territoires-durables-paca.org
1495 Bureau de la Métropole du 18 mai 2017, délibération n° MET 17/3222/BM, *op.cit.* ; *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.
1496 Chacun de ces réseaux faisant l'objet d'une déclinaison spécifique - http://www.territoires-durables-paca.org

B) – Des structures publiques actrices de la politique climatique métropolitaine

À côté des organismes publics possédant un rôle d'accompagnement de la Métropole dans la réalisation de ses objectifs climatiques, il convient d'identifier certains acteurs publics, ou investis d'une mission de service public, dont l'action directe au sein de la Métropole influe grandement sur la réalisation de la politique climatique territoriale. Nous évoquerons dans un premier temps les actions du Grand Port Maritime de Marseille, pour ensuite aborder celles des acteurs des réseaux de transport et de distribution d'énergie sur le territoire.

1 – Le poids considérable de l'action du GPMM dans la réalisation des objectifs métropolitains

Le Grand Port Maritime de Marseille – ou Port de Marseille-Fos - est un établissement public de l'Etat ayant acquis une indépendance statutaire en 1965 en s'émancipant de la tutelle de la Chambre de commerce et d'industrie[1497], et dont le périmètre abrite une activité portuaire depuis l'antiquité[1498]. Le GPMM a vu son statut évoluer de port autonome à grand port maritime en 2008[1499], et il est un acteur central du territoire, tant dans les questions économiques, que d'aménagement et d'environnement.

Ainsi, le GPMM possède un poids très important dans la réalisation des objectifs d'atténuation des émissions du territoire. En effet, notons que parmi les émissions du GPMM dans les zones dont il assure la gestion[1500], les émissions engendrées uniquement par le trafic de bateaux représentent 99% des émissions produites sur son territoire[1501]. Elles ont un impact notable sur la qualité de l'air du territoire métropolitain[1502], et pèsent lourdement dans les 9% des émissions de GES liés au transport maritime[1503]. C'est pourquoi la question

---

[1497] Loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes, JORF du 30 juin 1965 page 5436 ; décret n°65-940 du 8 novembre 1965 créant au port de Marseille un port autonome sous le régime de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965, JORF du 9 novembre 1965 page 9919.

[1498] Brochure historique du GPMM « une ville, un port… un port, des villes » pp.6-20, 27p. (consulté le 17/08/2018) - http://www.marseille-port.fr/fr/Page/16404.

[1499] Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 *portant réforme portuaire,* JORF n°0156 du 5 juillet 2008 page 10817, article 1 ; Décret n° 2008-1033 du 9 octobre 2008 *instituant le grand port maritime de Marseille*, JORF n°0237 du 10 octobre 2008 page 15563.

[1500] Cf. infra. Section 2.

[1501] GPMM, *BEGES, 2012,* pp. 7-8.

[1502] Air PACA, Etude bibliographique qualité de l'air et activités maritimes et portuaires, 2017, pp.12 et s., 32p ; v. eg. AtmoSud, *Diagnostic air-climat-énergie du PCAEM de la Métropole Aix-Marseille-Provence*, op.cit.p.17.

[1503] Par rapport aux émissions de GES comptabilisées sur le territoire métropolitain, sans tenir compte de l'impact des activités du GPMM sur les émissions du transport routier et des activités industrielles – AtmoSud, *Diagnostic air-climat-énergie du PCAEM de la Métropole Aix-Marseille-Provence*, *op.cit.*p.17.

environnementale est centrale dans l'organisation des actions du port ainsi que dans les relations entre la Métropole et le GPMM.

D'une part, une série d'actions concrètes réalisées par le GPMM a pour objectif de diminuer l'impact de ses activités sur les émissions du territoire. Conformément aux orientations du volet développement durable de son projet stratégique 2014-2018[1504], le GPMM met en œuvre des actions en vue de diminuer les émissions des bateaux sur son territoire[1505]. Ce dernier a notamment créé en 2017 la « *charte d'adhésion du Port de Marseille-Fos pour la mise en œuvre de l'Index Environnemental des Navires* ». Cette charte permet de récompenser la haute qualité environnementale des bateaux selon les critères de l'index, au travers d'une réduction des droits de ports. Également, le GPMM a réalisé plusieurs mesures destinées à réduire les émissions de dioxyde de soufre au sein du territoire[1506]. En matière de surveillance des émissions, le GPMM a conclu des partenariats avec AtmoSud (programme de « *stratégie méditerranéenne commune et actions locales pratiques pour l'atténuation des émissions des ports, des industries et des villes* » ou « APICE », conventions de partenariats) permettant une surveillance renforcée des mesures sur site. Concernant les émissions des bateaux de croisière, le GPMM a notamment conclu un protocole d'accord avec le groupe Costa croisière, visant le renforcement du contrôle des émissions de gaz d'échappement grâce à la mise en place d'actions concertées, notamment en matière de déploiement des technologies avancées des systèmes de nettoyage des gaz d'échappement et de propulsion au GNL[1507].

D'autre part, de nombreux projets collaboratifs avec la Métropole sont à l'étude afin de diminuer de manière importante les émissions produites. Notons que cette dynamique de partenariat sur des finalités environnementale est récente. En effet, lors de la conclusion en

---

1504 GPMM « volet stratégique 4 : De la politique d'aménagement et de développement durable du port », *Projet stratégique 2014-2018,* 2014, 27p.

1505 Cette initiative s'inscrit notamment dans le cadre de la diminution de la teneur en soufre des carburants pour les navires. La 70ème session du Comité de la protection du milieu marin (MEPC 70) de L'Organisation maritime internationale (OMI) a en effet adopté la date du 1er janvier 2020 pour la généralisation du seuil maximal de soufre à 0,5 % (contre 3,5% aujourd'hui), hormis dans les zones d'émissions spéciales de soufre (Seca) où les seuils plus bas de 0,1 % resteront en vigueur ; OMI, « L'OMI statue en faveur d'un nouveau plafond mondial de la teneur en soufre à partir de 2020 » *communiqué de presse,* 28 octobre 2016 - http://www.imo.org/fr/MediaCentre/PressBriefings/Pages/MEPC-70-2020sulphur.aspx.

1506 Ibid.

1507 GPMM, « Le Groupe Costa et le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) annoncent un partenariat visant à faire de Marseille un port à la pointe de la technologie sur les sujets de réduction des impacts et d'efficacité de la supply chain », *communiqué de Presse,* 17 avril 2017.

2013 de la charte ville-port[1508], les questions climat-air-énergie étaient absentes de la charte, bien qu'apparaissant au sein de l'annexe détaillant les axes de réalisation de la charte, au travers notamment de la gestion des déchets et du déploiement d'EnR sur le périmètre[1509] (dont notamment le projet Thassalia[1510]). Pour autant, la dimension climat-air-énergie a pris de l'importance au sein de la charte Métropole-port actuellement en cours d'adoption[1511]. En matière de transition énergétique, la charte intègre directement les actions réalisées en matière d'économie circulaire, d'éolien flottant en mer, de production d'hydrogène à base d'énergie renouvelable, de thalassothermie, de recyclage du carbone, ainsi que le développement de nouvelles solutions visant à réduire l'impact énergétique des bateaux à quai[1512]. En matière d'adaptation au changement climatique, celle-ci intègre un volet environnemental, dont le but est notamment de préserver et reconstituer les fonctionnalités écologiques des milieux et des habitats sur le périmètre (notamment par les déclinaisons du programme de Gestion des Infrastructures pour la Réhabilitation Ecologique du Littoral, ou « GIREL »[1513]). Bien qu'une partie des orientations au sein de la charte ne trouve pas de traduction dans les axes opérationnels de la charte[1514], celle-ci pourra permettre de servir de base au développement d'actions opérationnelles du PCAEM.

À ce jour, cet ensemble d'actions a permis la diminution de 40% des émissions de dioxyde de souffre au sein du GPMM entre 2010 et 2017[1515], et l'émergence de projets de déploiement d'EnR impactant directement les objectifs portés par la stratégie énergie du PCAEM, notamment concernant l'éolien flottant, l'hydrogène et la thalassothermie.

[1508] Charte ville-port du 28 juin 2013 ; celle-ci intègre au-delà de la ville et du GPMM, la CUMPM, le CD13, l'EPAEM Euroméditerranée et la CCIMP.
[1509] Charte ville-port, *op.cit.* annexe p.26.
[1510] Cf. supra.
[1511] Charte Métropole-port, *en cours d'adoption.*
[1512] L'impact de cette mesure serait très important. En effet, la diminution de la pollution des bateaux en réparation en substituant l'énergie électrique au fioul actuellement utilisé, permettrait de diviser par sept les émissions en souffre à l'horizon 2020 et pourrait à terme permettre une solution électrique avec une part d'autoconsommation. Un projet est notamment à l'étude visant au raccordement des bateaux à quai sur le réseau d'alimentation électrique desservant les métros au sein de l'agglomération Marseillaise, pour permettre une alimentation en dehors des heures de pointe de l'utilisation des transports en commun.
[1513] http://www.marseille-port.fr/fr/Page/18453
[1514] L'Axe I de la charte Métropole-port concerne ainsi essentiellement les questions liées aux actions de transition énergétique et de qualité de l'air.
[1515] AFP « Port de Marseille: les émissions de soufre ont chuté de 40% depuis 2010 », *le point*, 19 mai 2017.

2 – Un rôle opérationnel des structures liées aux concessions d'énergie dans la transition énergétique métropolitaine

Parmi les acteurs dont l'action intervient de façon directe dans la réalisation de la politique climatique territoriale, il est nécessaire d'évoquer le rôle des structures agissant sur les concessions d'énergie. En effet, la gestion des réseaux d'approvisionnement en énergie devient de plus en plus centrale, et la faisabilité des projets de territoires (zones d'activités, extensions urbaines, data center, déploiement de bornes de recharges électriques, développement de projets photovoltaïque, etc…) dépend à la fois de la capacité du réseau en soutirage et en injection. Concernant la distribution d'électricité et de gaz, celle-ci est un service public local défini par l'article L2224-31 du CGCT. Les communes ou leurs groupements sont propriétaires des réseaux de distribution et responsables de la distribution publique d'énergie. Elles endossent ainsi le rôle d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AOD ou AODE) ou bien le délèguent à un syndicat intercommunal. Or la Métropole interagit directement avec les deux typologies d'acteurs sur ces questions, à savoir les syndicats départementaux d'énergie ainsi que les gestionnaires de réseaux d'énergie[1516].

D'une part, les syndicats d'énergie possèdent un rôle opérationnel dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine sur les travaux et le développement des réseaux d'énergie[1517], bien que ce rôle ait été fortement réduit du fait des lois MAPTAM et NOTRE. En effet, la Métropole ayant intégré pleinement son rôle d'autorité concédante des réseaux de chaleur et de froid, de gaz, ainsi que d'organisatrice du déploiement des IRVE, les syndicats exercent aujourd'hui uniquement la compétence d'autorité concédante des réseaux de distribution d'électricité[1518]. À cet effet, les syndicats étant départementaux, la Métropole interagit directement avec trois syndicats – le SMED 13 pour 89 des communes métropolitaines situées dans les Bouches-du-Rhône, à l'exception de la ville de Marseille, le Symielec pour la commune de Saint-Zaccharie, et le SEV 84, pour la commune de Pertuis[1519]. C'est au travers du rôle d'autorité concédante des réseaux de distribution d'électricité, exercée pour le compte de la Métropole, qu'il est possible de réaliser, en collaboration avec les gestionnaires de réseaux, des programmations pluriannuelles d'investissement. Ces dernières permettent de structurer le renouvellement les réseaux concédés, mais également d'impulser

[1516] AMP, diagnostic réseaux d'énergie, *op.cit*, pp.11-15.
[1517] MOZOL (P.) « Le rôle des syndicats d'électrification et la gestion des réseaux publics de distribution d'électricité : entre opportunités et contraintes » *in* GRALE, *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, 2013, pp. 79-93.
[1518] *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[1519] Ibid.

de nouvelles dynamiques au sein des investissements, en collaboration avec le gestionnaire de réseau, dans le cadre notamment du nouveau modèle national de cahier des charges concessif[1520]. Outre l'obligation de « contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées par le cahier des charges des concessions »[1521], les syndicats d'énergie se sont vus confier d'autres compétences par les communes du territoire métropolitain excédant les compétences de droit public de la Métropole. Ils jouent un rôle dans la réalisation d'actions énergétiques sur le territoire, dans le déploiement de bornes de recharges GNV pour les véhicules automobiles[1522], la mise en place d'actions sur l'efficacité énergétique de l'éclairage public[1523] ou encore la création de critères spécifiques dans les politiques de groupement d'achat en matière énergétique[1524].

D'autre part, les gestionnaires de réseaux d'énergie sont aujourd'hui au cœur de la transition énergétique des collectivités, que cela soit au niveau de la distribution d'énergie, ou même de son transport. Les acteurs présents au sein du territoire métropolitain, possèdent un monopole national dans leur qualité de concessionnaire des réseaux de transport et de distribution[1525] d'énergie. Ces acteurs sont issus d'électricité de France et de gaz de France, qui ont exercé directement jusqu'en 2000 l'ensemble des activités de production, transport, distribution et fourniture d'énergie[1526]. De manière générale, ces structures sont liées aux questions de l'accessibilité des données énergétiques du territoire, permettant l'adaptation des mesures de maîtrise de la demande en énergie, réalisées par les collectivités. Cette question a fait l'objet d'une importante évolution sur un plan légal[1527] concernant la réalisation des plans climats, ainsi que technique par les acteurs de distribution ou de transport d'énergie. En effet, d'importantes démarches d'ouverture des données ont été entreprises par les acteurs du

---

[1520] Cf. infra.
[1521] Article L2224-31 CGCT
[1522] Page SMED 13 relative au GNV
[1523] Cerema, ORECA & DREAL, Eclairage public en Région PACA – cartographie et évaluation des enjeux à l'échelle régionale, *op.cit.* p.10.
[1524] SMED 13 « Achat d'énergie - adhésion aux groupements d'achat électricité/gaz » *page web créée le 26 février 2015* - https://www.smed13.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=74.
[1525] La métropole ne possédant pas à ce jour, sur son territoire, d'entreprise locale de distribution créée avant la loi n° 46-628 du 8 avril 1946, *op.cit*.
[1526] Les directives 96/92 du 19 décembre 1996 et 2003/54 du 26 juin 2003 ont opéré une distinction entre les actions faisant l'objet d'un monopole d'Etat lié au service public et les activités à caractère concurrentiel. Les règles communes pour le marché intérieur de l'énergie sont aujourd'hui règlementées par les directives 2009/72/CE et 2009/73/CE.
[1527] Loi TECV, article 179 ; décret n° 2016-972 du 18 juillet 2016 relatif à la confidentialité des informations détenues par les opérateurs gaziers et par les gestionnaires des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, JORF n°0167 du 20 juillet 2016, texte n° 1; décret n° 2016-973 du 18 juillet 2016 relatif *à la mise à disposition des personnes publiques de données relatives au transport, à la distribution et à la production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid*, JORF n°0167 du 20 juillet 2016, texte n° 2.

transport et de la distribution d'énergie, afin de rendre accessibles et intelligibles les données[1528].

Concernant le transport d'énergie, bien que la Métropole ne soit pas directement liée par le biais d'un contrat de concession avec l'opérateur de transport de gaz (GRT gaz) et d'électricité (RTE), la réalisation des missions respectives de ces organismes a ainsi pu être mise en synergie dans un contexte d'économies d'énergie. De manière plus spécifique, la nécessité de l'opérateur de transport d'électricité de limiter les pointes de consommation au sein des territoires, afin d'assurer la qualité et la continuité de la desserte d'électricité, a entraîné l'ouverture d'un processus d'échanges sur le rôle de la Métropole dans le cadre de ses activités d'aménagement du territoire et notamment sur son impact climatique. Les réflexions entamées entre les deux structures ont ainsi permis de déclarer depuis 2017 l'engagement de la Métropole[1529] dans la réalisation de la stratégie de limitation des pointes de consommation réalisée par RTE nommée « EcoWatt PACA »[1530], dispositif permettant de faciliter l'effacement des consommations afin d'alléger la courbe de charge énergétique du territoire. La Métropole a également entamé une réflexion avec les opérateurs dans le cadre de sa stratégie de développement des EnR, permettant de fluidifier et d'intégrer au mieux les projets d'injection d'énergie gaz et électricité de grande capacité (parc PV, méthaniseur), au sein des réseaux, en créant un accompagnement par la Métropole dans l'optique de leur raccordement.

Concernant le raccordement, le Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR), est notamment établi par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE), en accord avec le gestionnaire des réseaux de distribution (ENEDIS). Il permet de fixer à l'échelle de la région, des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'injection de la production d'énergie renouvelable locale à l'horizon 2020.

[1528] Au titre des démarches de communication de l'information, citons le partenariat des opérateurs avec l'ORECA, ou encore le fait que RTE, GRT gaz aient déployé plusieurs outils d'open data (comme le réseau « ODRE » - https://opendata.reseaux-energies.fr/pages/accueil/ ; l'open data d'Enedis - https://data.enedis.fr/explore/?sort=modified ; ou l'application « ECO2mix » - https://www.rte-france.com/fr/eco2mix/eco2mix), permettant d'obtenir en temps réel et de manière agrégée des informations de consommation et de production d'énergie sur le territoire.

[1529] Conseil de Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/2938/CM, *approbation de la charte d'engagement « EcoWatt PACA ».*

[1530] Site de la démarche EcoWatt - https://monecowatt.fr/

Le schéma adopté pour PACA en novembre 2014 indique que, sur l'ensemble du territoire régional, le réseau de transport d'électricité alimente 167 postes sources gérés par ENEDIS. Ils sont équipés d'un ou plusieurs transformateurs qui permettent d'acheminer l'énergie électrique soutirée ou d'évacuer l'énergie électrique produite.

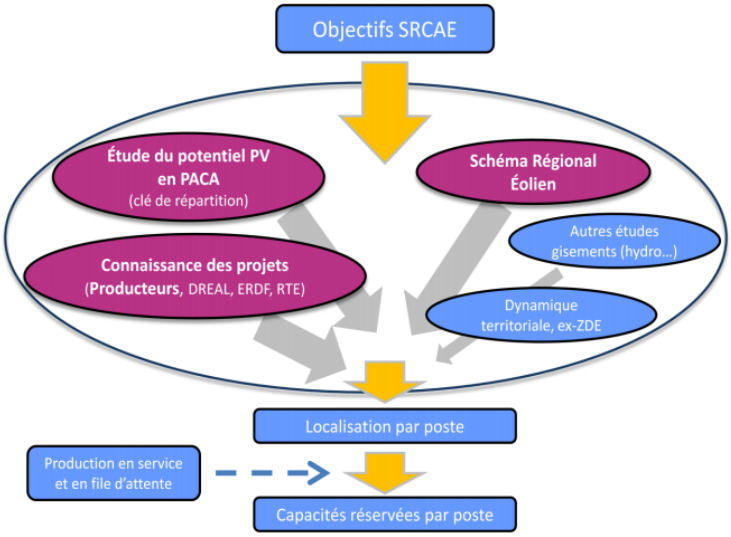


Schéma de la méthodologie de réservation de capacité sur le réseau électrique[1531].

Il ressort du schéma supra que le réseau de transport d'électricité en PACA, à l'image de la région, présente de très fortes disparités. Le réseau proche du littoral, des principaux pôles urbains et de la vallée du Rhône a suivi le développement de ces zones de forte consommation (80 % de la consommation électrique régionale est concentrée sur le littoral méditerranéen) et est donc aujourd'hui à même d'accueillir des volumes de production conséquents. Le schéma dresse les projets d'investissements sur le réseau de transport ainsi que de distribution[1532], construit une méthodologie de réservation des capacités du réseau (cf. schéma ci-dessous), ainsi qu'un tableau récapitulant les différents projets de création et de renforcement des réseaux d'énergie électrique[1533].

Concernant la distribution d'énergie, la Métropole intervient en qualité d'AOD pour le gaz sur l'ensemble des 72 communes desservies[1534], ainsi que pour l'électricité à l'échelle de la ville de Marseille[1535], auprès d'Enedis et GrDF. De manière analogue aux syndicats d'énergie, la Métropole assure le contrôle des opérateurs conformément au cahier des charges

[1531] S3REnR PACA, p.30.
[1532] S3REnR, pp.19-22.
[1533] *Ibid.* P.45 et p.81.
[1534] AMP, diagnostic réseaux d'énergie, *op.cit.*, p.13.
[1535] Historiquement externe au SMED 13, *Ibid.*

des concessions. Pour autant, le rôle des concessionnaires de distribution a été amené à évoluer ces dernières années. En effet, la dynamique de transition énergétique a entraîné le déploiement de nouveaux services par les gestionnaires des réseaux de distribution d'énergie sur les territoires. À l'initiative des gestionnaire de réseaux, ces derniers ont fait évoluer le catalogue des prestations d'étude proposées aux collectivités, en intégrant plus les questions de transition énergétique[1536]. Au niveau règlementaire, nous pouvons souligner l'obligation inscrite au sein de la loi de transition énergétique concernant le déploiement de compteurs communiquant « linky » d'ici 2020[1537], ou encore la possibilité de réaliser des expérimentations au sein de la collectivité concernant la réalisation de systèmes de flexibilité[1538]. Ces derniers ont pour objet de favoriser la réalisation d'opérations d'effacement des consommations énergétiques et la réorientation de la production d'énergie du territoire en période de pic de consommation[1539].

Pour autant, l'évolution majeure du rôle du distributeur d'électricité dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine s'inscrit dans le nouveau cadre global des contrats de concession. En effet, la possibilité de contractualiser dans les conditions du nouveau modèle national de cahier des charges concessif (annexe de l'accord-cadre réalisé entre France Urbaine, la FNCCR, Enedis et EDF) en vigueur depuis décembre 2017[1540], constitue une avancée fondamentale dans l'action du distributeur sur le territoire. Le cahier des charges intègre au sein de son chapitre III consacré aux engagements environnementaux et sociétaux[1541], l'ensemble des outils du distributeur permettant l'accompagnement et la réalisation concrète de la transition énergétique sur le territoire en lien avec son activité. Ainsi, un certain nombre d'éléments d'ores et déjà prévus sur le plan règlementaire (données,

[1536] Comme cela a été notamment le cas dans la réalisation du projet SIRIUS au sein de Frais-Vallon (supra ou infra) ; v. eg. Détail des prestations technique de raccordement technique injection - Enedis, *catalogue des prestations – descriptif et tarifs*, version actualisée au 1er août 2018, 147p.

[1537] Loi TECV, article 28, faisant suite au Décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité en application du IV de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, JORF n°0203 du 2 septembre 2010 page 15993, article 1 et 6 ; le compteur intelligent permet notamment une meilleure gestion des consommations d'énergie (au travers des applications dédiées) et diminue les déplacements de techniciens sur le territoire par un mécanisme de relevé à distance.

[1538] Loi TECV, article 199.

[1539] Convention type de mise en œuvre du mécanisme de flexibilité https://www.enedis.fr/sites/default/files/Service_flexibilte_local-Modele_de_convention-V1.pdf

[1540] France Urbaine, FNCCR, Enedis, EDF « Un nouveau modèle de contrat de concession pour une relation contractuelle modernisée entre les autorités concédantes, Enedis et EDF garantissant la qualité du service concédé et adaptée aux enjeux de la transition énergétique » *accord-cadre France Urbaine-FNCCR- Enedis-EDF,* décembre 2017, 9p.

[1541] France Urbaine, FNCCR, Enedis, EDF, cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs règlementés de vente, articles 15 à 26, 2017, p.22-30, 64p.

études d'impact sur les réseaux, déploiement des compteurs communicants et services de flexibilité) fait ici l'objet de précisions. De nouvelles actions spécifiques font également l'objet d'un développement, comme le déploiement des IRVE, en matière de MDE ou de précarité énergétique, l'accompagnement des territoires TEPOS, les réseaux électriques intelligents ou enfin la RSE du distributeur, intégrant notamment des actions de lutte contre le changement climatique et de diminution des impacts environnementaux[1542].

Ainsi, la politique climatique de la Métropole réalisée au travers du plan climat dépend de nombreux acteurs publics, dont l'action apparaît en effet déterminante sur les aspects stratégiques et opérationnels nécessaires à son effectivité. Pour autant l'implication des acteurs publics apparaît comme une condition nécessaire, mais pas suffisante de l'effectivité de l'ACM. La réalisation de celle-ci nécessite également l'implication en parallèle de l'ensemble des acteurs privés du territoire jouant le rôle de partie prenante. Or, la diversité de ces derniers nécessite une prise en compte de leur rôle en amont, afin de permettre une approche complète de la mise en œuvre de la politique climatique de la Métropole.

[1542] Ibid.

Section 2 : Une effectivité du plan climat liée au rôle en mutation des parties prenantes

La réalisation du plan climat repose également sur l'ensemble des parties prenantes mobilisables à l'échelle du territoire. Cette participation va bien plus loin que l'obligation de participation du public intégrée dans la construction du plan climat[1543]. En effet, si la collectivité a pour objectif d'impulser et de coordonner la démarche de plan climat-air-énergie territorial, nous avons pu constater qu'un facteur important de réussite de la démarche est lié au rôle que jouent les acteurs auxquels s'adressent la majeure partie des outils de régulation. Ces acteurs, à savoir les associations, les entreprises, la recherche, ainsi que les citoyens[1544], constituent une gouvernance territoriale endogène[1545] permettant l'effectivité de la politique climatique territoriale. Bien qu'il ne soit pas utile de détailler individuellement le rôle de ces différents acteurs, une présentation des différents rôles détenus par ces catégories d'acteurs dans leurs interactions avec la Métropole, nous permet de mettre en évidence l'intérêt des outils de régulation employés par cette dernière.

§1 – Le monde associatif, cheville ouvrière de la politique climatique métropolitaine

Figurant au premier rang des parties prenantes en dehors des organismes publics, les associations, qu'elles soient composées d'usagers du territoire, de spécialistes, d'entreprises ou de collectivités, ont un rôle primordial dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, la construction du plan climat de la Métropole aura permis de mettre en évidence trois types d'actions réalisées par les associations mobilisées sur le territoire. Tout d'abord, les associations jouent un rôle de surveillance impartiale en complément de celui de la collectivité. Celles-ci permettent aussi la connaissance et l'acculturation de la collectivité aux évolutions techniques et règlementaires. Enfin, les associations peuvent jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du plan climat.

1543 *Cf. supra.* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

1544 Cette classification n'est pas exhaustive mais permet de regrouper les rôles portés par les principales familles d'acteurs au sein de la politique climatique métropolitaine. Une cartographie des acteurs à l'échelle métropolitaine est en développement, or il est possible de visionner dès à présent la carte heuristique réalisée au sein du conseil de territoire Marseille Provence : https://mm.tt/660610671?t=RXAzCU859e

1545 BEURET (J.E), CADORET (A.), « Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux. Près de 300 initiatives soumises à une analyse comparative », *Géographie, économie, société*, vol. 13, no. 4, 2011, pp. 363-386.

A) Les associations, entre garde-fou et relai d'information des politiques climatiques territoriales

Le premier rôle des associations dans la réalisation des politiques climatiques territoriales est d'effectuer une remontée des problèmes rencontrés sur le territoire, en lien avec les thématiques d'intervention des structures. Cette activité pourrait être assimilée à un rôle de garde-fou des décisions publiques au niveau local du fait des nombreux recours en justice réalisés, comme c'est le cas notamment du Collectif Vélos en Ville (CVV)[1546] ou de France Nature Environnement[1547](FNE), concernant des décisions impactant l'action publique territoriale. Mais plus qu'un rôle de censeur, le monde associatif porte de nombreuses informations à la connaissance de la Métropole, qui sont essentielles à la bonne conduite de ses politiques publiques. Ainsi, pour illustrer l'action de ces mêmes associations, le CVV dispose d'un droit d'accès spécifique dans le logiciel de signalement géoréférencé de la Métropole afin de permettre la transmission en temps réel des situations à danger de circulation en vélo au sein de l'agglomération marseillaise (via un accès privilégié à l'application smartphone « engagés au quotidien »). FNE[1548] intervient quant à lui au sein du comité de baie, organe de pilotage du contrat de baie[1549], afin d'informer des constats effectués sur le terrain. Au-delà de la remontée d'information de terrain, les associations permettent au territoire d'obtenir de nombreuses typologies d'informations. Ainsi, nous citerons à titre d'exemple l'Association pour l'Innovation et la Recherche au service du climat qui permet le *reporting* d'informations à caractère global sur les tendances climatiques [1550], Atmosud, dont le rôle est d'obtenir l'ensemble des tendances en matière de qualité de l'air et des scénarios prospectifs[1551], ainsi que le GERES, dressant l'état des lieux des projets d'EnR (méthanisation) sur le territoire[1552]. Ce premier rôle des associations constitue ainsi à la fois une opportunité d'aide à la décision, et une garantie pour la Métropole de ne pas dévier des objectifs qu'elle se fixe.

[1546] HAROUNYAN (S.) « Marseille " le vélo est une cause perdue ici " *Libération,* 01 septembre 2017.
[1547] FNE « Le mouvement FNE mobilise la justice contre les rejets d'ALTEO »*, communiqué de presse,* 05 janvier 2017.
[1548] Nous ne distinguerons pas dans le cadre de notre étude le mouvement national, régional et départemental de l'association FNE.
[1549] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 2, Section 2.
[1550] Dite association A.I.R-climat. Celle-ci anime et coordonne le groupe régional d'experts sur le climat en PACA (GREC-PACA) ; GREC-PACA**,** *Provence-Alpes-Côte-d'Azur, une région face au changement climatique*, , 2015, 40 p. Autres cahiers thématiques consultables à l'adresse suivante http://www.grec-sud.fr/article/toutes-nos-publications-en-un-seul-clic/
[1551] Air PACA, Eléments de qualité de l'air sur la Métropole Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire, 2017, 52 p.
[1552] Projet du GERES d'étude des potentiels et projets d'ENR subventionné par la Métropole

B) Un rôle d'accompagnement à la réalisation de l'action publique

Le second rôle joué par les associations que l'on peut observer dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine, est de participer à l'élaboration de l'action publique. En parallèle à l'accompagnement réalisé par les organismes publics[1553], les associations permettent à la fois d'effectuer une montée en compétence des agents de la collectivité sur des sujets spécifiques, ainsi que de créer des outils qui permettent de mieux organiser l'action des collectivités territoriales.

D'une part, de nombreuses associations dites « spécialisées » regroupent l'ensemble des acteurs d'une même thématique, et jouent à la fois un rôle visant à orienter le législateur (*think tank)*[1554], et un rôle dans la montée en compétence de leurs adhérents[1555]. Ainsi, France urbaine[1556], la FNCCR[1557] et AMORCE[1558] sont autant d'exemples d'associations auxquelles la Métropole est adhérente, et qui ont respectivement permis d'affiner les éléments de compréhension relatifs à la loi de transition énergétique, à la prise de compétence en tant qu'autorité concédante de la distribution publique d'énergie et dans la compréhension des réseaux de chaleur et de froid urbains. En effet, ces structures permettent aux techniciens et aux élus, par des séminaires et journées thématiques, de s'approprier les évolutions liées aux thématiques climatiques. D'autres associations diffusent ouvertement des contenus informatifs et méthodologiques à destination des collectivités, comme c'est le cas du Réseau Action Climat (RAC) [1559] et du Réseau pour la transition énergétique (anciennement nommé Comité de liaison pour les énergies renouvelables[1560]).

D'autre part, les associations peuvent produire différents types de documents permettant de diffuser un état de l'art pour les collectivités et ainsi orienter les mesures d'accompagnement. À l'échelle de la Métropole dans, le cadre du développement de la stratégie énergétique métropolitaine, de nombreux partenariats avec des associations ont été

1553 Cf. Titre premier, chapitre 1 section 2.

1554 Le premier plaidoyer pour l'intégration de l'air au sein des plans climat peut être attribué à Energie Cités ; Energy Cités, *les ingrédients pour un plan climat énergie territorial de deuxième génération*, compte rendu du 13ème atelier, 2013, 5p. http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/pcet2g_synthese.pdf ; également, les modalités de réalisation du PCAET au sein de la loi TECV ont été profondément influencées par le travail de l'association des communautés urbaines de France (ACUF), aujourd'hui intégré au sein de France Urbaine.

1555 V. not. les différentes publications réalisées par l'association Comité 21 en matière de développement durable des territoires - http://www.comite21.org/ressources/index.html

1556 http://franceurbaine.org/presentation

1557 http://www.fnccr.asso.fr/missions/

1558 http://www.amorce.asso.fr/fr/qui-sommes-nous/presentation/

1559 RAC, Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales, 2016, 36p ; v. eg. RAC, Transition énergétique : comment financer les solutions de mobilité ?, 2015, 40p.

1560 CLER, Propositions en faveur de la transition énergétique territoriale, 2017, 13p.

conclus, afin notamment de construire une charte à destination des développeurs photovoltaïques du territoire[1561] ou d'obtenir une méthodologie et un cadre spécifique d'accompagnement des projets de méthanisation[1562]. Cette structuration par les associations permet une réelle co-construction de la politique climatique territoriale. Notons que cette dynamique ne se limite pas à la stratégie énergétique, mais embrasse également d'autres thématiques possédant des impacts climatiques. Ainsi, la Métropole collabore depuis plusieurs années avec l'association Envirobat-BDM qui a conçu une démarche de Bâtiment Durable Méditerranéen, allant au-delà des règlementations thermiques en vigueur et permettant de garantir la qualité de l'habitat construit vis-à-vis du climat méditerranéen[1563].

Pour autant, au-delà de l'information et de l'accompagnement dans la structuration des politiques climatiques territoriales, les associations ont également un rôle dans la réalisation des actions des plans climat qu'il est nécessaire de souligner.

C) L'action associative, vecteur d'effectivité du plan climat

Alors que les collectivités ont des difficultés à trouver les moyens financiers et humains nécessaires à la réalisation de leur plan climat[1564], la capacité des associations de se substituer à l'administration dans le déploiement de nombreuses actions, a rendu leur rôle central. En effet, à l'échelle de la Métropole, le tissu associatif existant a permis de mettre en œuvre de nombreuses actions en matière climat-air-énergie. Parmi les actions concrètes entreprises par la sphère associative, nous citerons celle réalisée par l'agence locale de l'énergie et du climat de la Métropole Marseillaise (ALEC) avec son programme de rénovation énergétique des copropriétés[1565] ; celle de la Maison énergie habitat climat[1566], émanation du Centre permanent d'initiative pour l'environnement du Pays d'Aix[1567] qui

[1561] En collaboration avec l'association HESPUL, Conseil de Territoire Marseille Provence du 17 mai 2017, *Délibération n° DDA 002-644/17/CT ;* ladite charte a fait notamment l'objet d'une adoption en juin 2018 – Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET18/7382/BM, *Approbation d'une convention de partenariat type pour le développement d'installations photovoltaïques entre la Métropole Aix-Marseille-Provence et les développeurs.*

[1562] En collaboration avec l'association GERES, Conseil de Territoire Marseille Provence du 17 novembre 2017, *Délibération n°DDA 002-844/17/CT*

[1563] Ici le soutien de l'association par la Métropole s'opère sous la forme d'un soutien financier et la possibilité d'utiliser ladite démarche dans le cadre de la construction de bâtiments publics. Il n'est pas possible d'imposer ou de favoriser ladite démarche à l'aide d'outils de régulation, la structure ne disposant pas à l'heure actuelle d'une validation du comité français d'accréditation (COFRAC).

[1564] Cf. Titre 1, chapitre 1 section 1.

[1565] L'ALEC, bien qu'étant une association, possède une reconnaissance légale spécifique, conférée par l'article 192 de la loi TECV (Code de l'énergie, article L211-5-1)

[1566] Constitué des membres de l'association Ecopolénergie - https://www.ecopolenergie.com/

[1567] Site de la plateforme de rénovation énergétique : http://www.cpie-paysdaix.com/eco-energie/eco-renovez-la-plateforme-de-la-renovation-energetique/

anime le programme « éco-rénovez » sur le territoire du Pays d'Aix[1568]. En matière de développement d'énergies renouvelables, les amis d'Enercoop PACA et d'Energie Partagée, font émerger et accompagnent les projets participatifs de production d'énergie renouvelable[1569]. Notons également la collusion entre le monde associatif et celui des entreprises dans le cadre de la réalisation d'actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. De nombreuses associations d'entrepreneurs[1570] au sein de zones d'activités interagissent avec la Métropole et mettent notamment en place des plans de déplacement inter-entreprises, afin de faciliter la gestion des déplacements au sein des zones, et de réduire le bilan des émissions de GES de celles-ci. Des conventions-cadres ont ainsi permis de régir les actions et accompagnements de la collectivité et de l'association, dans un souci d'amélioration continue des démarches réalisées sur place[1571].

Par son action directe dans la réalisation des plans climat, le monde associatif apporte de nouveaux outils de sensibilisation et d'animation auprès des publics cibles, et participe aux côtés des autres parties prenantes à la constitution de cette gouvernance territoriale endogène favorisant l'atteinte des objectifs climatiques.

§2 – Le monde économique : de l'organisme émetteur de pollutions au porteur de solutions

Le monde économique a également un rôle dans la réalisation des politiques climatiques. Bien que ce dernier émette de façon directe ou non des émissions de GES, celui-ci doit aujourd'hui être considéré comme partie prenante dans l'atteinte des objectifs. En effet, il doit aujourd'hui être appréhendé au regard de ses actions visant à la réduction des pollutions émises, ainsi que des nouvelles activités et services créées dans le domaine de la transition énergétique, ce secteur étant constitutif d'une opportunité de développement économique.

[1568] Site officiel du programme éco-rénovez : http://www.eco-renovez.fr/
[1569] Conseil de la Métropole du 13 juillet 2017, délibération n°MET 17/3783/CM, Adhésion à l'association Energie Partagée et approbation de la Charte Energie Partagée - Paiement de la cotisation 2017 ; Réunion de coordination Métropole AMP – Les amis d'Enercoop PACA « Évaluation des conditions de développement d'un projet citoyen de production d'énergie photovoltaïque sur le territoire métropolitain », *compte-rendu de réunion,* 17 septembre 2018, Marseille.
[1570] Parmi celles-ci : Athelia Entreprendre, l'Huveaune Vallée, Cap au nord entreprendre et Mobil'idées
[1571] Conseil de Territoire Marseille Provence du 13 octobre 2016, Délibérations n°MOB 018-276/16/CT ; 019-276/16/CT ; 020-277/16/CT et 021-278/16/CT

A) La réduction des activités polluantes sur le territoire

Le territoire métropolitain contient de nombreuses industries et entreprises dont l'activité génère diverses pollutions. Ces dernières peuvent en effet entraîner des impacts climatiques et sanitaires, comme c'est le cas notamment au sein du bassin industriel de l'étang de Berre[1572]. Néanmoins, si la Métropole possède une compétence concernant la gestion des zones d'activités industrielles et économiques, elle n'a pas de compétence lui permettant de régenter elle-même les activités. Pour autant, la Métropole a affirmé sa volonté d'interagir au travers de ses différentes politiques publiques, en liant notamment ces secteurs au développement de sa politique énergétique[1573], et développe des leviers facilitant la réduction des émissions au sein des industries.

D'une part, une partie des entreprises et industries s'efforce de réduire leurs émissions sur le territoire, au travers de la mise en place spontanée de démarches de gestion exemplaire de leurs activités [1574]. Ces démarches volontaires des entreprises et industries sont soutenues par la Métropole, qui met en place sur son territoire des leviers incitatifs, comme c'est le cas notamment sur le conseil de territoire Istres Ouest Provence avec des prix décernés aux entreprises les plus responsables[1575].

D'autre part, La Métropole interagit directement sur les zones d'activités et à ce titre, favorise les démarches d'économie circulaire ainsi que de labellisation à l'échelle des zones. À titre d'exemple, la Métropole est en partenariat avec les associations d'entreprises et d'industriels, comme c'est le cas de la « plateforme industrielle et d'innovation du Caban-Tonkin » (PIICTO)[1576]. Cette dernière, établie sur la zone du Caban-Tonkin et du GPMM, a été lauréate du trophée de l'économie circulaire dans la catégorie « nouvelles technologies ». De façon plus large, la Métropole a favorisé la mise en place de nombreuses démarches à

1572 AFP « A Fos-sur-Mer, la "poussière noire" et les cancers », *Science et Avenir,* 24 mars 2017, https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/a-fos-sur-mer-la-poussiere-noire-et-les-cancers_111569 ; Institut de veille sanitaire - PASCAL (L.) et al., *Pollution atmosphérique et hospitalisations pour pathologies cardio-vasculaires et respiratoires et pour cancers dans le secteur de l'Étang de Berre - 2004-2007*, 2011, 68p.

1573 Notamment au travers de la délégation « à l'industrie et aux réseaux d'énergie » de Madame Béatrice ALIPHAT, Maire de Saint-Mitre-les-Remparts, vice-présidente de la Métropole.

1574 A titre d'exemple, les industries Kem One et Lyondell Basell sont respectivement certifiées en management de la qualité (ISO 9001), management environnemental (ISO 14001) et management énergétique (ISO 25000) https://www.lyondellbasell.com/fr/berre-petrochemical-cluster/sustainability/ ; http://www.kemone.com/Entreprise/Implantations/Fos-sur-Mer-Vauvert.

1575 Conseil de Territoire Istres Ouest Provence, *Eco-trophées 2016,* Istres, 14 décembre 2016. *http://www.istres.fr/index.php?id=230&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9825&tx_ttnews%5BbackPid%5D=3&cHash=7cbbeb1348230973e613f51c2318636d*

1576 Site officiel de l'association - http://piicto.fr/association/ .

l'échelle des zones d'activités, qu'elles soient liées à leur aménagement durable[1577] ou à la mise en place de démarches d'écologies industrielles prises de manière systémique[1578], à l'échelle d'une zone d'activité[1579], d'une branche professionnelle[1580], ou encore sur les déplacements au sein d'un secteur géographique[1581].

Enfin, parmi les démarches mises en œuvre à l'échelle de la Métropole, dans les secteurs à enjeux pour l'effectivité de son plan climat, figure également le monde agricole. En effet, les actions portées par la Métropole[1582] ou en collaboration avec celle-ci, comme c'est le cas du diagnostic ClimAgri, réalisé sur le territoire métropolitain par la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône[1583], s'intègrent au sein de son plan climat avec pour objectif de réduire les émissions de polluants et de gaz à effet de serre dans les activités agricoles.

Pour autant, cet ensemble de démarche est fragmenté sur l'ensemble du territoire métropolitain, car bien que jouant un rôle d'incitation, la Métropole fait porter ces actions sur la volonté des entreprises. Parallèlement à la réduction de leurs impacts, les entreprises et industries peuvent également choisir d'intégrer comme objet économique de leur activité la transition énergétique et ainsi participer de manière active à l'action climatique des territoires.

B) La participation des entreprises à la politique climatique métropolitaine par la transition énergétique

L'entreprise est aujourd'hui partie intégrante des questions climatiques, qu'elle appréhende au travers du prisme économique. En effet, la nécessité de nouveaux produits et services nécessaires à la transition énergétique des territoires sert d'accélérateur aux activités existantes et génère de nouveaux secteurs d'investissements.

1577 Charte d'aménagement durable des zones d'activités, utilisée notamment pour ZA Athelia V – AMP, *Athelia V ; Un éco-parc pour les industries innovantes,* 2017, 4p – http://www.marseille-provence.fr/index.php/documents/competences/developpement-economique/athelia-v/1470-plaquette-zone-athelia-v/file.

1578 Conseil de territoire du Pays d'Aix, charte développement durable du Pays d'Aix – Horizon 2040– un laboratoire de l'innovation éco-responsable dans la Métropole Aix-Marseille-Provence, 2017, 28p.

1579 Démarche d'écologie industrielle territoriale réalisée par le Pays d'Aubagne et de l'Etoile au sein de la zone industrielle des Paluds. AGAM « économie circulaire : mythe ou réalité ? » *regards de l'AGAM,* n°58, mars 2017, p.6, 12p.

1580 Démarche portée par la Communauté urbaine MPM et la chambre des métiers et de l'artisanat des Bouches-du-Rhône « Artisans boulangers - réduire mes déchets – j'agis ! » - page web de la démarche - http://trionsnosdechets-mpm.fr/gerer-ses-dechets-comme-un-pro.

1581 Cf. supra. §1 C).

1582 A la fois par le biais de la construction de son programme alimentaire territorial, réalisé conjointement avec le Pays d'Arles – Bureau de la Métropole, 13 juillet 2017, délibération n° MET 17/4079/BM, *Approbation d'une convention de partenariat avec le Syndicat Mixte du Pays d'Arles dans le cadre du Projet Alimentaire Territorial (PAT).*

1583 Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, JUVENAL (T.), « ClimAgri Métropolitain AMPM », *Comité technique PCAEM*, 11 juillet 2018, Aix-en-Provence.

Ainsi, la sphère économique est venue apporter des services dans tous les domaines concernant la transition énergétique, en prenant notamment comme cible de consommation les collectivités territoriales. C'est pourquoi de nombreux exemples de développements économiques au sein du territoire sur les questions de transition énergétique peuvent être signalés[1584]. Nous nous attacherons à appuyer les développements en lien direct avec la politique climatique métropolitaine et son PCAEM. Ainsi, dans le cadre des réseaux d'énergie, sur l'ensemble des réseaux de chaleur et de froid actuellement en projet ou en service sur le territoire métropolitain, des acteurs économiques exploitent la géothermie marine, ou « thalassothermie »[1585]. Néanmoins, malgré le caractère privé de ces réseaux, la Métropole travaille en collaboration avec ces différentes entités dans le cadre de leur déploiement[1586], à la fois en tant qu'autorité responsable du domaine public sur lequel s'effectue l'emprise des canalisations et, plus largement, dans le cadre de leur intégration au sein du schéma de développement des réseaux de chaleur en cours de construction.

Cette évolution s'apprécie aussi sur le domaine des transports, où la Métropole, dans le cadre de son programme « mobile sans ma voiture »[1587], intègre les services des sociétés d'autopartage présentes sur le territoire, Citiz et TOTEM.mobi. Cette dernière offre une alternative à l'autopartage existant sur le territoire en proposant une offre nomade en hyper centre, par le biais de véhicules électriques[1588]. Cette nouvelle réponse apportée à la question du dernier kilomètre en milieu urbain (défini comme le dernier chaînon d'un déplacement par un utilisateur de transports en commun[1589]), a entraîné une participation plus active de la Métropole dans le déploiement de ladite structure.

En effet, au-delà de l'intégration du monde entrepreneurial au niveau stratégique, la Métropole joue un rôle visant à favoriser la création de nouvelles typologies de structures pour permettre le développement de projets plus inclusif des citoyens et des associations dans sa politique climatique. Celle-ci se traduit par son intégration en tant que partie prenante au

---

1584 Comme par exemple la reconversion de la raffinerie Total de La Mède en bio-raffinerie, avec un engagement de durabilité de l'huile de palme ainsi qu'une quantité maximale annuelle transformée sur site.; v. eg. BOUGHRIET (S.) « Bio-raffinerie de La Mède : Total importera 300.000 tonnes par an d'huile de palme » actu-environnement, 16 mai 2018, https://www.actu-environnement.com/ae/news/bioraffinerie-La-Mede-Total-approvisionnement-huile-palme-biocarburant-31275.php4

1585 *Cf. supra.* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.

1586 MPM a notamment participé financièrement au moyen d'une avance remboursable à la réalisation du réseau « Thassalia », aux côtés de la Ville de Marseille, du département des Bouches du Rhône et de la Région PACA – Conseil de communauté du 03 juillet 2015, délibération N° PEDD 009-1141/15/CC, *op.cit.*

1587 Bureau de la Métropole, délibération n°MET 18/7483/BM, *op.cit.*

1588 Site officiel de l'entreprise totem-mobi et présentation du dispositif - http://www.totem-mobi.fr/

1589 AGAM « quelle place pour l'autopartage sur la Métropole ? » *Regards de l'AGAM,* n°55, 2016, p.6, 8p.

sein de ces structures ou comme appui direct à celles-ci[1590]. La Métropole souhaite ainsi participer dans l'évolution de la structure « Totem.mobi » au travers de sa mutation en société coopérative d'intérêt collectif, via une participation au capital social de l'entreprise[1591]. Cette solution est aujourd'hui à l'étude, tout comme pour le projet Sirius, visant à la rénovation énergétique au sein du quartier de Frais-Vallon[1592], pour lequel la Métropole participe à la création d'une SCIC partagée entre bailleurs sociaux et habitants. Cette participation de la collectivité a vocation à s'appliquer aux différents projets de développement énergétique s'inscrivant dans le cadre de la stratégie métropolitaine de l'énergie de la Métropole, par la construction d'un cadre de participation au sein des structures SCIC et SAS de développement de projets EnR participatifs[1593].

Enfin, de nombreux appels à projet et à manifestation d'intérêt portés par la Métropole ont pour objectif d'apporter de l'innovation dans la gestion de ses politiques publiques, comme c'est le cas de l'AMI concernant la « reconversion de l'ancien centre de stockage des déchets non dangereux de Mallemort en parc photovoltaïque au sol »[1594]. Cette articulation entre AMP et le monde de l'industrie et des entreprises devra également s'apprécier dans le cadre de la réalisation prochaine du contrat de transition écologique, dont la Métropole assure le rôle de chef de file[1595].

§3 – L'université et la recherche dans une dynamique partenariale

Autre acteur dont le rôle a été renforcé au sein des politiques publiques, le monde universitaire et de la recherche[1596] figure parmi les acteurs incontournables de la mise en œuvre de la politique climatique. Nous avons déjà pu voir que la politique climatique dans son sens le plus large ne peut en effet être dissociée de la connaissance scientifique du sujet[1597]. À l'échelle locale, ce rapport entre le monde de la recherche et les collectivités a également connu une évolution, allant jusqu'à créer une relation de partenariat où chaque

[1590] *Cf. supra*. Chapitre 1 section 2.
[1591] Ibid.
[1592] Bureau de la Métropole du 22 mars 2018, délibération n° ENV 001-3558/18/BM, Approbation d'une convention cadre avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) de mise en œuvre du projet d'innovation "Sirius".
[1593] AMP, Livre blanc de l'énergie, à paraître ; CD 13, AMP, *agenda environnemental, op.cit.* p.22.
[1594] Métropole AMP, appel à manifestation d'intérêt concernant la « mise à disposition de terrain pour la reconversion du site en parc photovoltaïque au sol », conseil de la métropole, délibération n° MET 18/7384/CM, *op.cit.*
[1595] *Cf. supra.* Titre 1, Chapitre 2, Section 2.
[1596] Nous n'opèrerons pas ici de distinction entre le monde universitaire et celui de la recherche, qui bénéficient communément de cette analyse.
[1597] Concernant le rôle majeur du GIEC dans la communauté internationale, au travers des différents rapports à l'intention des décideurs depuis sa création - *cf. supra.* Introduction.

partie trouve un avantage. En effet, nous observons que, d'une part, le monde de la recherche trouve de nouvelles sources de données dans la relation partenariale avec la collectivité et, d'autre part, que la collectivité bénéficie en première ligne des avancées des différents champs disciplinaires académiques.

A) De l'université vers la collectivité : l'exploitation d'un laboratoire « in vivo »

Malgré les questionnements académiques tenant à l'indépendance de la recherche et à la question de l'engagement des chercheurs[1598], celle-ci s'est rapprochée des collectivités, et que la réalisation de la politique climatique territoriale, au travers de ses différentes composantes, ne fait pas exception. Si l'existence de fonds européens peut apparaître comme l'un des facteurs de ce rapprochement entre la recherche et les collectivités[1599], les matériaux de recherche à disposition des chercheurs issus de la collaboration avec les collectivités le sont également. Notons que le rapport entre recherche et action nécessite pour le chercheur de conserver un double positionnement en recherche-académique/recherche finalisée[1600], afin de ne pas transformer ses recherches en prestation de bureau d'étude spécialisé.

D'une part, le partenariat entre recherche et collectivités permet l'acquisition de nombreuses données afin de mieux appréhender les objets de recherche liés à l'aménagement du territoire et aux politiques publiques. En effet, l'étude non pas uniquement de la délibération et de sa mise en œuvre, mais des considérants de fait et de droit ayant entraîné la décision par rapport à l'objectif apparaît tout autant intéressante pour analyser l'effectivité d'une mesure[1601]. La possibilité d'accès aux données en lien avec collectivités et industries concernant notamment les fluides (eau, énergie) et le trafic en temps réel ont entrainé la création de démonstrateurs[1602], rendant possible la concentration en un lieu de données auparavant

---

[1598] CHARAUDEAU (P.), « Le chercheur et l'engagement. Une affaire de contrat », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°11, 2013, (en ligne) http://journals.openedition.org/aad/1532 ; RABATEL (A.), « L'engagement du chercheur, entre "éthique d'objectivité" et "éthique de subjectivité", *Argumentation et analyse du discours*, n°11, 2013, (en ligne) https://journals.openedition.org/aad/1526 ; V.eg. BARNAUD (C.) et al. « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements », *Participations*, vol. 16, no. 3, 2016, pp. 137-166.

[1599] Le volet « défis sociétaux » d'Horizon 2020, programme européen de soutien à l'innovation, a pour objet notamment « la lutte contre le changement climatique » ou encore « les énergies sûres, propres et efficaces » ; http://www.horizon2020.gouv.fr/cid73300/comprendre-horizon-2020.html

[1600] BARRÉ (R.) et al. « Les organismes de recherche publique et leurs partenaires », *Management de la recherche. Enjeux et perspectives.* De Boeck, 2007, pp. 243-290.

[1601] Par analogie, nous pouvons considérer qu'il s'agit d'analyser la lettre de la loi au regard de l'esprit de celle-ci – MONTESQUIEU (C-L. de S.), *de l'esprit des lois,* Livre premier, Chapitre premier, 1748.

[1602] Comme c'est le cas du démonstrateur Smart City Innovation Center sur Nice porté par l'Université de Nice, et notamment l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMREDD) et ses trois centres de référence : http://univ-cotedazur.fr/fr/idex/centres-reference.

sectorisées, et permettant ainsi d'imaginer par recoupement entre les données, de nouveaux services pour les acteurs transmettant celles-ci, et notamment les collectivités[1603].

D'autre part, les chercheurs peuvent tirer parti du partenariat avec la collectivité dans le cadre de la mise en œuvre d'expérimentations, en considérant tout ou partie du territoire de celle-ci comme un laboratoire *in vivo*. De cette façon, la collaboration entre la Métropole et le GREC-PACA[1604] dans la construction de son diagnostic préalable au plan climat aura permis à un groupe de chercheurs de travailler sur le potentiel de séquestration CO2 de la végétation méditerranéenne à l'échelle de la Métropole[1605] et ainsi d'affiner les connaissances scientifiques sur le sujet[1606]. De façon plus large, de plus en plus de chercheurs en sciences, qu'elles soient naturelles ou sociales, recherchent un partenariat avec les collectivités pour apporter une dimension opérationnelle et adaptée aux recherches effectuées, ce que l'on peut constater au travers de l'évolution des contrats doctoraux[1607] et des programmes de recherches[1608].

Alors que les avantages retirés de cette coopération sont indéniables pour la recherche appliquée, la montée en puissance de ces partenariats s'explique également par les nombreux avantages qu'en retirent les collectivités.

B) De la collectivité vers l'université : une valorisation territoriale de l'innovation

De manière symétrique au monde de la recherche, les collectivités ont eu le besoin de faire de plus en plus appel à la recherche dans la mise en œuvre de leur action publique[1609]. Ce constat est d'autant plus vrai sur les questions climatiques, dont l'effectivité dépend en partie de la

---

[1603] C'est notamment le cas de la Start up Hubble-aerial data, qui associe aux données disponibles au sein du centre d'innovation des relevés géomatiques par drone, dans l'objectif de fournir des services d'inspections topographique et d'ortophotographie au service notamment du développement urbain et de l'environnement – site officiel : http://www.hubble-aerialdata.com/.

[1604] Cf. supra. §1 .

[1605] A.I.R Climat & GREC-PACA « Estimation de la séquestration de CO_2 -Plan Climat Air Energie Métropole Aix-Marseille-Provence », *Comité technique PCAEM*, 11 juillet 2018, Aix-en-Provence.

[1606] Etude à paraître en novembre 2018.

[1607] Au moyen de bourses doctorales publiques ou de contrats doctoraux spécifiques (CIFRE).

[1608] A titre d'exemple sur le territoire métropolitain en lien direct avec les questions territoriales et notamment climatique, la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU - http://www.popsu.archi.fr/), le projet Modélisation Appliquée et droit de l'Urbanisme : Climat urbain et Énergie (MApUCE - https://www.umr-cnrm.fr/ville.climat/spip.php ?rubrique120), ainsi que le Programme Interdisciplinaire de Recherche Ville-Environnement porté par le LPED (http://www.lped.fr/Atlas-analytique-de-la-trame-verte,584.html).

[1609] ENAULT (L.C), GARNIER (J.) et REIGNER (H.) « Savant et politique dans le renouvellement de l'action publique. Retour sur une expérience de production de connaissances scientifiques au service d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire », *Métropoles*, n°17, 2015, http://journals.openedition.org/metropoles/5201.

valorisation opérationnelle des travaux de recherche, que cela soit sur le plan de la construction des actions ou bien de la mise en œuvre de celles-ci.

Sur le plan de l'élaboration des actions, l'interconnexion entre l'état des connaissances scientifiques et la réalisation du programme d'action est vitale pour permettre une action plus efficace en matière de réduction et d'adaptation au changement climatique. À titre d'exemple, la collaboration entre le GREC-PACA et la Métropole a pour objectif pour la Métropole d'obtenir des indicateurs plus fins du potentiel de séquestration de CO2, dépendamment de la typologie de sol. Celle-ci sert de base à la construction de son programme d'action en fonction des impacts réels des actions sur les différentes typologies de zones naturelles et agricoles du territoire. Nous citerons également le projet de réalisation d'un observatoire de l'environnement, intégré explicitement au sein du plan climat de la CU MPM[1610], en collaboration avec le Laboratoire Population, Environnement & Développement d'AMU[1611].

Sur le plan de l'organisation métropolitaine, le partenariat avec le monde de la recherche est également très actif. Ainsi, la Métropole s'est dotée de plusieurs contrats doctoraux CIFRE dans le cadre de ses outils de planification[1612], afin d'analyser à la fois les modalités de réalisation de ces documents-cadres et de veiller aux conditions de leurs mises en œuvre. Cette démarche d'ouverture des structures doit se poursuivre, au-delà des approches liées au droit public et à l'urbanisme, pour s'ouvrir aux disciplines de sociologie des organisations, ce qui permettrait de créer des procédures internes au sein des collectivités permettant une meilleure articulation des leviers d'action à disposition des collectivités au sein des différentes politiques publiques[1613].

Enfin, nous pouvons constater que la Métropole peut encore déployer de nombreux outils visant au développement des innovations sur son territoire, notamment sur les thématiques climat-air-énergie. Ainsi, les outils comme le partenariat d'innovation[1614] permettant de lier des recherches au stade expérimental avec la collectivité pour en sécuriser le développement

[1610] CU MPM, « action 29 : collecter et centraliser les données environnementales, valoriser les bonnes pratiques » *op.cit.* p.49.
[1611] LPED, Observatoire de l'Environnement Urbain de Marseille - http://www.lped.fr/-Observatoires-Societe-.html
[1612] Le plan climat de la Métropole est directement concerné par la présente étude et une étude concernant la réalisation du SCoT métropolitain fait par ailleurs l'objet d'un travail de thèse réalisé par M. LOURS (X.), sous la direction de M. DUBOIS (J.).
[1613] Cf. Partie première, Titre Second, chapitre 2, section2.
[1614] Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 *relatif aux marchés publics*, JORF n°0074 du 27 mars 2016, texte n° 28, article 93.

et faciliter l'utilisation sur le territoire figurent parmi les outils de mise en œuvre de la politique climatique métropolitaine, mais non encore utilisée à ce jour[1615].

§4 – Le citoyen, de la partie prenante hors-catégorie à l'acteur potentiel

Tandis que les trois premières catégories de parties prenantes sont clairement identifiées au sein de la politique climatique territoriale, la place du citoyen peut apparaître plus opaque. En effet, bien qu'une partie des citoyens soit partie prenante au sein des catégories précédentes, il est nécessaire d'analyser le rôle du citoyen dans son ensemble, dans la mesure où l'effectivité du plan climat sur un territoire dépend principalement de la capacité à créer une dynamique citoyenne globale. Cette effectivité dépend à la fois du rôle « passif » du citoyen, par une acculturation aux conduites dites « écoresponsables », ainsi que d'une participation « active » de celui-ci dans les actions climatiques du territoire.

A) Un rôle passif du citoyen déterminant dans la réalisation effective des plans climat.

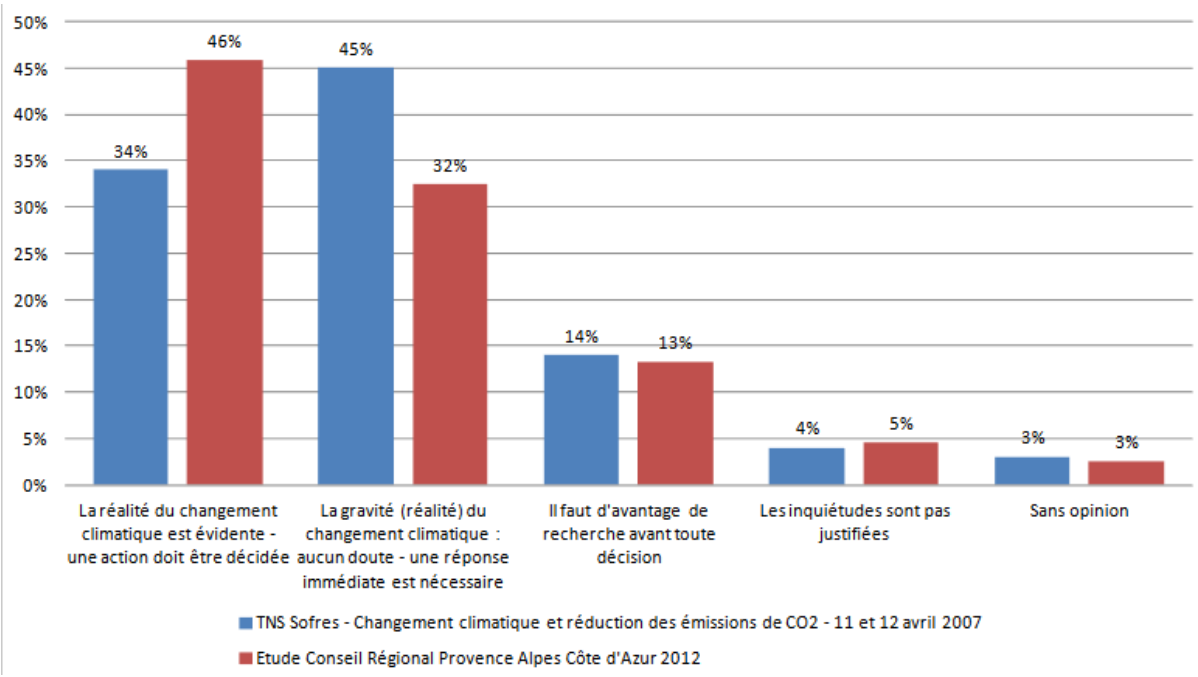
L'acculturation du citoyen au changement climatique est centrale lorsque l'on souhaite connaître l'effectivité de la démarche d'un plan climat. En effet, le rôle passif du citoyen revêt une importance d'autant plus particulière que celui-ci est responsable d'une part très importante des émissions de GES issues du transport et du résidentiel en France (45,5% des émissions totales)[1616], et l'impact de ce secteur continue d'augmenter. Ainsi, une partie de l'effectivité des actions de diminution de GES sur un territoire dépend de la responsabilisation du citoyen. Or, les résultats des actions de sensibilisation menées afin de permettre cette acculturation, restent en demi-teinte. En effet, le changement climatique, intégré au travers du prisme de l'environnement n'est pas considéré au premier rang des priorités par les citoyens en France[1617].

[1615] Cf. chapitre 1 section 2.
[1616] CITEPA, « Répartition par source des émissions de GES (hors utcf) en France en 2015 », in CGDD & MTES, *Chiffres clés du climat France, Europe et Monde*, Edition 2018, p.37.
[1617] Pour autant, au sein de l'environnement, le changement climatique et la qualité de l'air figurent au plus haut niveau des priorités pour les citoyens - ADEME, *Les représentations sociales de l'effet de serre et du réchauffement climatique,* 2016, p.8.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
L'emploi	26	30	37	35	37	30
L'immigration	4	4	3	10	16	15
La sécurité des biens et des personnes	7	6	5	4	5	12
Les déficits publics et la dette de l'Etat	10	14	9	14	12	11
Les impôts et taxes	4	4	6	12	8	8
Les inégalités	11	10	10	7	7	8
La hausse des prix	14	9	10	9	6	5
L'environnement	7	6	7	2	4	5
L'éducation et la recherche	12	11	9	3	3	4
Le logement	4	5	3	2	1	2
Les banlieues	1	1	1	0	0	1

Baromètre d'opinion sur la place de l'environnement au sein des questions prioritaires pour les Français entre 2011 et 2016 (en%)[1618]

À l'échelle régionale, nous constatons également que 21% des citoyens en PACA sont climatosceptiques. Ce chiffre correspond au taux national de personnes exprimant des doutes en la matière, selon un sondage réalisé en 2007.



Baromètre d'opinion à l'échelle régionale et nationale sur la réalité du changement climatique[1619]

Bien que ces chiffres soient anciens, la part de citoyens climatosceptiques en France n'avait toujours pas diminué en 2016. Nous constatons même une tendance à l'augmentation

[1618] ADEME, *op.cit.* p.7.
[1619] Région PACA, Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat, études énergie, 2012, 154p.

du nombre de français considérant qu'il y a une exagération de la part des scientifiques étudiant le changement climatique.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Les scientifiques qui étudient les évolutions du climat exagèrent	28	24	25	31	29	33
Les scientifiques qui étudient les évolutions du climat évaluent correctement les risques	72	76	75	68	69	66
Sans réponse	0	0	0	1	1	1

Baromètre d'opinion à l'échelle nationale sur la qualification des risques liés au changement climatique par les scientifiques[1620]

Alors que ce constat peut apparaître surprenant pour les acteurs impliqués dans les questions climatiques, il met en lumière le caractère central de la responsabilisation du citoyen. Cette question fait partie intégrante du plan climat dès ses phases de conception, et intègre un axe dédié à cette problématique au sein de son programme d'action[1621].

Ce travail de sensibilisation de la Métropole auprès des citoyens s'appréhende à la fois de manière thématique et globale. À titre d'exemple thématique, le volet transport du PCAEM, en lien avec l'Agenda de la mobilité, engage un travail de sensibilisation et de formation aux évolutions liées aux déplacements, et développe les outils d'autopartage, de covoiturage, ainsi que des aides aux modes de déplacement alternatifs à destination des citoyens du territoire[1622]. Également, le volet concernant la maîtrise de la demande en énergie a vocation à permettre une prise de conscience du citoyen de l'impact de sa consommation énergétique et de la réduire. Pour ce faire, la métropole, notamment au travers de ses conseils de territoire, a mis en place des dispositifs de sensibilisation et d'animation. D'une part, ces dispositifs peuvent être directs, comme cela a été le cas au travers de l'action réalisée au sein du Pays d'Aix « accès aux économies d'énergie pour tous[1623] », via un accompagnement et la mise en place d'actions diverses de sensibilisation à destination des habitats individuels et collectifs, ou encore par la création des chèques énergie du Pays d'Aix. D'autre part, la sensibilisation a pu également être réalisée par des mécanismes indirects, comme c'est le cas de l'utilisation à titre expérimental de dispositifs incitatifs, ou *nudge*[1624].

[1620] ADEME, *op.cit.* p.11.
[1621] Cf. première partie, titre premier, chapitre 2, section 1.
[1622] Cf. première partie, titre second, chapitre 2, section 2.
[1623] CPA, *Bilan de l'expérimentation "Accès aux Economies d'Energie pour Tous",* 2013, 197p. http://www.agglo-paysdaix.fr/?eID=tx_atolfaldownload&objectId=13446
[1624] Conseil de Territoire Marseille-Provence, 14 décembre 2016, délibération n°16/15016/CT, *Appel à Manifestation d'Intérêt Frais-Vallon - Approbation d'un avenant de prolongation à la convention attributive*

De façon plus globale, certaines EPCI préexistantes à la Métropole ont présenté leur suivi annuel des plans climat sous la forme de réunion publiques[1625]. Des conférences sous la forme de « journées plan climat » ont également été organisées par la CU MPM. Ciblant une thématiques autour du plan climat (Transition Énergétique - Air et Bruit - Biodiversité, Eau et Littoral – Mobilité – Risques), celles-ci ont bénéficié d'une ouverture au public[1626]. Ces évènements ont pour vocation de sensibiliser la population aux démarches mises en œuvre par la collectivité et de valoriser les solutions existantes permettant la diminution des émissions de GES sur le territoire.

L'objectif de ce dispositif est de permettre d'introduire une conduite dite « écoresponsable » du citoyen, à travers une consommation basée sur des labels déterminant un niveau minimum de qualité environnementale, la recherche de circuits courts et de proximité pour l'achat des denrées alimentaires[1627], ou encore le choix de véhicules moins polluants.

Pour autant, si l'atteinte des objectifs climatiques d'un territoire dépend en grande partie de ces actions individuelles « passives », nous constatons que de plus en plus d'outils sont également développés dans l'optique de permettre au citoyen de jouer un rôle plus actif dans la réalisation de la politique climatique territoriale.

B) L'accompagnement du territoire dans un rôle actif du citoyen

Afin de garantir une meilleure effectivité dans la prise en compte des objectifs du plan climat au sein des actions quotidiennes du citoyen, les territoires, comme c'est le cas de la Métropole, développent des moyens pour permettre à ces derniers de devenir acteurs, et favorisent les cadres existants permettant à ceux-ci d'intervenir.

D'une part, l'une des formes traditionnelles de moyens déployés permettant l'action des citoyens est intrinsèquement liée aux actions de sensibilisation et d'animation. En effet, au-delà de la prise de conscience des citoyens sensibilisés lors d'un évènement de concertation, la création d'un statut d'éco-ambassadeur pour les citoyens permet d'en accroître la diffusion, en s'adressant directement aux autres citoyens. Ces actions de

de subvention avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir - Villes et Territoires Durables

[1625] CU MPM, Bilan PCET 2013 – 1re année d'activité 2014, 28p. ; CU MPM, Bilan PCET 2014, 2ème année d'activité, 2015, 44p ; CPA, PCET – Bilan 2013, 2014, 127p. ; CPA, PCET – Bilan 2014, 2015, 11p.

[1626] CU MPM « Le PCET MPM, bilan 2013 » *op.cit.* p.9.

[1627] Nous retenons la distinction effectuée par l'ADEME entre les notions de « circuits courts » et « circuits de proximité » - ADEME, *Les circuits courts alimentaires de proximité*, Avis de l'ADEME, avril 2012, p.1, 4p.

responsabilisation par les citoyens, pratiquées sur la thématique des transports sur le territoire du pays d'Aix[1628], ou sur les déchets sur le territoire Marseille Provence[1629], ont vocation à se généraliser sur les autres thématiques climat-énergie. Pareillement, l'emploi des nouvelles technologies de l'information et de la communication est aujourd'hui un des leviers utilisés par l'administration afin de rendre actifs les citoyens. Le développement d'applications smartphones ayant pour objectif de signaler tout dysfonctionnement à l'administration, comme c'est le cas de l'application « engagés au quotidien » sur le conseil de territoire Marseille Provence l'illustre[1630]. Pour autant, d'autres méthodes encore plus inclusives du citoyen dans la décision publique peuvent être mises en œuvre, comme c'est le cas des budgets participatifs réalisés au sein de plusieurs communes, qu'il serait possible de répliquer à une échelle intercommunale. En effet, la mise en place de budgets participatifs[1631] permet aux citoyens de participer directement à certaines décisions d'aménagement impactant le territoire, et par la même de prioriser les financements accordés aux politiques climatiques. Cette pratique est en pleine expansion[1632], et les sommes consacrées peuvent être conséquentes (allant jusqu'à 100 millions d'euros consacrés annuellement au sein de la Ville de Paris[1633]). Cette pratique permettrait dans le cas d'une mise en œuvre métropolitaine, de renforcer également la représentativité du citoyen au sein de l'intercommunalité, dans l'attente de modalités concernant un suffrage universel direct indépendant des élections communales[1634].

D'autre part, le citoyen est également acteur dans le cadre de ses choix de placement de son épargne, et peut contribuer par ce biais à la réalisation d'actions permettant l'atteinte des objectifs portés au sein du plan climat de la collectivité. Dans ce cadre, le financement participatif, intégrant le prêt (crowdlending) et le don (crowdfunding), originairement lié au

---

1628 Conseil de territoire Pays d'Aix, *un éco-trophée pour les Ambassadeurs de la mobilité - Les Ambassadeurs de la mobilité récompensés,* http://www.agglo-paysdaix.fr/actualites/a/detail/un-eco-trophee-pour-les-ambassadeurs-de-la-mobilite-2306.html#&panel1-1

1629 MATIAS (C.), « Propreté à Marseille : volontaires et éco-ambassadeurs », La Provence, 30 juillet 2015, *https://www.laprovence.com/article/edition-marseille/3516312/proprete-volontaires-et-eco-ambassadeurs.html*

1630 AMP, rapport d'activité2016, p.40, 48p.

1631 BEZARD (A.) « budgets participatifs en France en 2017 : bilan », *lesbudgetsparticipatifs.fr,* 25 octobre 2017, https://lesbudgetsparticipatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan/

1632 DURAND (A.A), « Outre Paris, 45 villes françaises ont adopté le budget participatif », *Le monde - les décodeurs,* 06 octobre 2017.

1633 Mairie de Paris « 416 projets votés : où en est-on ? » *La gazette du budget participatif,* n°1, 2017, 9p.

1634 Dont l'étude était prévue pour le 1er janvier 2017 au plus tard selon les dispositions de l'article 54 de la loi *MAPTAM*, et a été repoussée au 1er janvier 2019 par l'article 78 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017, *op.cit.*

monde artistique et culturel[1635], a vu ses formes contemporaines se diversifier[1636]. Ainsi, une multitude de plateformes dédiées aux financements participatifs se sont construites, et parmi celles-ci, certaines ont pour objectif de permettre aux collectivités d'assurer une participation des citoyens du territoire, pour des projets directement liés aux politiques climatiques portés par celles-ci. Cette utilisation du financement participatif a été déployée au sein de démarches structurantes, comme par exemple dans le lancement en 2016 par la plateforme de financement lendosphère, accompagnée de l'ADEME et d'Allianz, d'un appel à manifestations d'intérêt national pour les collectivités souhaitant effectuer la rénovation de leur éclairage public. Celles-ci ont en effet intégré les citoyens au sein de la démarche, via un prêt participatif[1637]. Des collectivités ont également lancé de manière spontanée ces démarches et ont également rencontré un succès important[1638]. Cette évolution des modes de financement pourrait ainsi s'intégrer dans la conception du programme d'action du plan climat de la Métropole.

Enfin, il est possible pour le citoyen d'aller au-delà du financement, en se lançant dans l'actionnariat au sein de sociétés permettant de leur donner un pouvoir décisionnaire sur la création de projets collaboratifs. En effet, suite à la loi de transition énergétique, les sociétés par actions, les SEM ainsi que les SCIC peuvent proposer une prise de participation au capital pour les citoyens du territoire ou à proximité du territoire d'un projet EnR[1639], dépassant ainsi l'ouverture réalisée pour les collectivités[1640]. Par ailleurs, de nombreux projets d'énergie renouvelable portés uniquement par des citoyens ont vu le jour. À l'échelle de la Métropole, un projet de centrale photovoltaïque appelé SOLARIS, porté par les citoyens de la Ville de Ventabren est en cours de développement. Ce projet a fait l'objet d'un appui des techniciens de la Métropole durant les phases amont du projet.

L'ensemble de ces démarches fait l'objet d'une réflexion au sein de la stratégie énergétique de la Métropole, au travers de l'inclusion des citoyens au sein de SCIC, ou encore par un travail d'identification d'autres projets participatifs pouvant être impulsés

[1635] A titre d'exemple, le financement participatif du piédestal de la statue de la liberté en 1884 a recueilli plus de 200 000 donations - ONNEE (S.) RENAULT (S.) « *Crowdfunding* : vers une compréhension du rôle joué par la foule », *Management & Avenir*, vol. 74, no. 8, 2014, pp. 117-133.
[1636] Au 01 août 2018, 209 plateformes de crowdfunding étaient recensées sur le site alloprod.com, toutes thématiques confondues.
[1637] ADEME « [AMI] Eclairage public et crowdfunding, appel à manifestations d'intérêt pour les collectivités » *ADEME PRESSE*, 25 avril 2016.
[1638] Cas notamment de la Ville de Bouillante (Guadeloupe), lauréate TEPCV ayant effectué une opération de financement participatif pour 75k€, réussie en moins de 24h - https://www.lendopolis.com/project/renovation-eclairage-public ;
[1639] Code de l'Energie, article L314-28.
[1640] Cf. supra. chapitre 1, section 2.

sur son domaine public. À l'échelle nationale, ce mouvement d'intégration du citoyen au sein des projets EnR a connu un phénomène d'accélération, car le caractère participatif des projets d'énergie renouvelable a été intégré aux conditions d'obtention des appels à projets de la commission de régulation de l'énergie, depuis la quatrième génération d'appels à projets[1641], sous la forme d'une bonification du prix d'achat de l'énergie produite[1642].

[1641] Cf. supra. Section 1.
[1642] CRE, Cahier des charges de l'appel d'offres portant sur la réalisation et l'exploitation d'Installations de production d'électricité à partir d'énergie solaire photovoltaïque ou éolienne, situées en métropole continentale, 2018, pp. 27 s.

Conclusion de Chapitre

Le plan climat permet d'organiser la mise en mouvement d'un ensemble d'acteurs publics et privés, nationaux et territoriaux. C'est au travers de la diffusion des objectifs climatiques des territoires, par la mise en place du prolongement des actions de concertation, via des actions de sensibilisation et de régulation, que se sont progressivement construits les rapports entre administration et parties prenantes, permettant la réalisation opérationnelle des actions de la politique climatique au sein du territoire. La pérennité de ce réseau d'acteur s'inscrit à la fois en continuité de la réalisation des plans climat par les EPCI préexistantes à la Métropole, mais également dans le cadre de l'actuelle création du PCAEM.

Au vu de l'écart entre l'impact direct de la collectivité du fait de ses compétences sur l'atteinte des objectifs climat-air-énergie, et du poids des différentes catégories d'acteurs dans l'atteinte de ces derniers, le partage des responsabilités avec les acteurs constitue la clé de voute de la réussite du plan climat sur un plan opérationnel.

Conclusion de Titre

Le plan climat peut être considéré comme effectif, dans sa capacité à modifier positivement l'ordre social, au vu des objectifs portés par ce dernier. Ce bilan, pris sous l'angle d'une Métropole n'ayant pas encore adopté son plan climat, peut paraître surprenant. Pour autant, il résulte en réalité principalement de la conjonction entre une pérennisation de l'ensemble des démarches coordonnées avant la création de la Métropole, et le développement de nouveaux outils, en synergie avec la construction du PCAEM. En parallèle, la planification climatique permet d'organiser le réseau de parties prenantes ayant un rôle dans la politique climatique.

À la lumière de ce constat, le rôle des EPCI en matière d'animation et de coordination de la transition énergétique, tel qu'inscrit au sein de la loi, apparaît posséder une portée plus opérationnelle que juridique. En effet, celui-ci semble plus exprimer le caractère central et intégré de la collectivité dans la réalisation de son plan climat, tant le rôle de celle-ci apparaît dans l'organisation de la multitude d'outils de mise en œuvre et d'acteurs impliqués, plutôt que de créer des effets juridiques spécifiques, dont nous peinons encore à distinguer les contours.

Conclusion de Partie

Au sens strictement juridique, l'outil qu'est le plan climat-air-énergie territorial n'est pas un outil effectif. En effet, ce constat résulte des manques concernant son applicabilité pour les collectivités tenues de l'adopter, ainsi que des effets juridiques qu'il produit.

Cependant, ce constat est réducteur. En se limitant aux effets de droit immédiats de l'instrument, nous risquons de perdre de vue le fait que le plan climat a pour but de permettre l'atteinte des objectifs climatiques, tels que conçus au niveau de l'État, en veillant à une adaptation au contexte territorial de ces derniers. Or, celui-ci permet le déploiement et la coordination d'un ensemble d'actions règlementaires et de régulation au sein de l'institution, mettant en mouvement l'ensemble des parties prenantes du territoire.

Ainsi, l'existence d'effets avant même que la Métropole n'ait adopté son plan climat-air-énergie métropolitain démontre qu'examiner l'effectivité des plans climat nécessite une approche pluridisciplinaire associant à l'analyse juridique une approche relevant de la sociologie administrative.

Conclusion générale

« *Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites ; qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir ; qu'il faut laisser le bien, si on est en doute du mieux ; qu'en corrigeant un abus, il faut encore voir les dangers de la correction même ; qu'il serait absurde de se livrer à des idées absolues de perfection, dans des choses qui ne sont susceptibles que d'une bonté relative ; qu'au lieu de changer les lois, il est presque toujours plus utile de présenter aux citoyens de nouveaux motifs de les aimer* »[1643]

Les propos de Portalis résonnent encore plus de deux siècles après qu'ils aient été prononcés, tant leur véracité reste d'actualité. Bien que nous n'ayons été en mesure de n'apporter que des réponses partielles à la question posée, à savoir si le plan climat permettait la réalisation de la politique climatique dans un contexte métropolitain, cette étude nous a permis de mettre en évidence les principaux éléments structurant de la politique climatique métropolitaine, et de pointer certaines évolutions nécessaires pour permettre d'en favoriser sa réalisation.

Il a été nécessaire de doter les collectivités de moyens pour leur permettre d'agir à leur échelle sur la réalisation des objectifs d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique. Cependant, la multiplication des textes règlementaires permettant cette prise de compétence a pris la forme d'une frénésie normative poursuivant de nombreux objectifs parfois contradictoires. De ce fait, les structures en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans climat, comme c'est le cas de la Métropole, se voient confrontées depuis plusieurs années à la modification des éléments constitutifs de leurs politiques publiques et aux outils sur lesquelles elles s'appuient, rendant difficile d'organiser et de rendre lisible leurs actions.

Mais bien qu'instables, les politiques climatiques intercommunales sont réelles, et s'appuient notamment sur l'outil qu'est le plan climat. Nous avons pu voir que la Métropole a

[1643] PORTALIS (J-E-M), Discours à l'occasion de la présentation du projet de Code civil, 21 janvier 1801.

su construire, sur la base des plans climat précédemment adoptés au sein des intercommunalités, un cadre d'action appuyé par un important réseau d'acteurs dépassant le cadre strictement institutionnel. Alors qu'à ce jour nous ne disposons pas de suffisamment de recul pour déterminer la capacité d'un plan climat métropolitain encore en construction à atteindre les résultats chiffrés, non encore fixés, de sa stratégie, il nous semble important de relever que certaines conditions seront nécessaires à la bonne réalisation de celui-ci.

Dans un premier temps, afin de permettre la réalisation d'une politique climatique pérenne, il est essentiel que l'État privilégie la stabilité de l'actuel cadre des plans climat. En effet, une stabilité du périmètre d'action, sur le plan de l'assise territoriale, tout comme des compétences associées, est essentielle afin que les territoires puissent pleinement se saisir de cet outil.

Dans un second temps, il serait souhaitable d'étendre les possibilités offertes aux collectivités en charge de la coordination de la transition énergétique d'expérimenter en matière climatique. Ceci permettrait de favoriser le développement de nouvelles formes de régulation, complétant l'ensemble des outils de règlementation à leur disposition.

Enfin, il apparaît opportun de faire évoluer le principe de conciliation des exigences climatiques actuellement en vigueur. En effet, plutôt que la création d'effets juridiques indirects entre documents stratégiques au sein d'un ensemble d'objectifs distincts, il serait souhaitable d'évoluer vers un principe général d'intégration des exigences climatiques au sein des actions de la collectivité en amont des autres considérations[1644]. Cette exigence pourrait se voir traduite dans le renforcement des critères de l'évaluation environnementale stratégique, en intégrant explicitement une dimension dédiée aux impacts en matière de climat, d'air et d'énergie des projets, plans et programmes.

[1644] Cette modification pourrait être apportée conformément à l'article 46 du projet de loi *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, permettant au gouvernement de prendre par voie d'ordonnance des mesures permettant la révision des règles de prise en compte et de compatibilité au sein des documents d'urbanisme.

Bibliographie

Ouvrages

- AUBY (J.B.), AUBY (J.F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, Presses Universitaires de France, Paris, 6° Edition, 2015, 416 p.

- Banque Mondiale, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C., 1989, 322 p.

- Banque Mondiale, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992, 61 p.

- Banque Mondiale, *4° Turn down the heat – confronting the new climate normal*, Washington D.C., 2014, 275p

- BIZIKOVA (L.), NEALE (T.) and BURTON (I.) (dir.), *Canadian communities guidebook for adaptation to climate change - Including an approach to generate mitigation co-benefits in the context of sustainable development*, Environment Canada and University of British Columbia, Vancouver, 2008, 100 p.

- CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 13° édition, Montchrestien, Paris, 2008, 1560 p.

- CHARBONNEAU (S.), *Droit communautaire de l'environnement*, l'Harmattan, Paris, 2° Edition, 2006, 296 p.

- CHAVRIER (G.), *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, L.G.D.J, Lextenso éditions, Paris, 2011, 184 p.

- CHEVALLIER (J.), *l'État post-moderne*, 5° Edition, LGDJ, Paris, droit et société, 2017, 328p.

- Club de Rome - ULRICH VON WEIZSACKER (E.), HUNTER (A) & HUNTER LOVINS (L.), *Factor 4 : Doubling wealth – halving resource use*, A report to the Club of Rome, Earthscan Publications, Londres, 1997, 352p.

- Commission européenne, *Union européenne – Instruments financiers pour l'environnement*, OPOCE, Luxembourg, 1995, 54 p.

- Conseil d'Etat, *Les établissements publics*, étude annuelle, la documentation Française, Paris, 2009, 105 p.

- Conseil d'État, *les agences : une nouvelle gestion publique ?*, étude annuelle, la documentation Française, Paris, 2012, 291p.

- Conseil d'Etat, *le droit souple*, étude annuelle, la documentation Française, Paris, 2013, 297 p.

- CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 11°Edition, 2016, 1101 p.

- CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système – Les contraintes de l'action collective,* collection sociologie politique, Editions du seuil, Paris, 1977, 448 p.

- DAVEZIES (L.), *La crise qui vient – la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris, la république des idées, 2012, 111 p.

- DE MONTALIVET (P.) (Dir.) *Gouvernance et participation*, Bruylant, Bruxelles, 2011, 249 p.

- DE VISSCHER (C.), *Les effectivités du droit international public*, Pedone, Paris, 1967, 176 p.

- DUBOIS (J.), *Les politiques publiques territoriales – la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 2009, 216 p.

- DUCHEMIN (E.) *La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*, Vertigo, Hors-Série n°9, 2011, 359 p. (format ebook)

- DUPRE (E.), *Encyclopédie du bon français dans l'usage contemporain*, Edition de Trévise, Paris, Tome II, 1972, 3 volumes.

- FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 4° Edition, 2016, 800 p.

- GALBRAITH (J.K.), *l'État prédateur,* Seuil, Paris, 2009, 314 p.

- GIEC, PNUE, OMM, *Premier Rapport d'évaluation du GIEC - Aperçu général et Résumés destinés aux décideurs et supplément 1992 du GIEC*, 1992, 182p.

- GIEC, PACHAURI (R.K.) & MEYER (L.A.) (Dir.), *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, Suisse, 2014, 161 p.

- GOZÉ (E.), *Les plans climat. Analyse au regard des principes du droit de l'environnement et du droit des collectivités territoriales,* Thèse de droit public, Toulouse, 2017, 442 p.

- GRALE - CARLES (J.) REGOURD (S.) GUIGNARD (D.) (Dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2012, 601 p.

- GRALE (coll.), *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Paris, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2013, 789 p.

- GRALE – FATH (B.) l'intelligence territoriale, une nécessité, L'Harmattan, Paris, 2013, 267 p.

- GRALE – STECKEL-ASSOUERE (M-C.) (Dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, Paris, 2014, 477 p.

- GRALE – MARCOU (G.) EILLER (A-C.) POUPEAU (F-M.) STAROPOLI (C.), *gouvernance et innovations dans le système énergétique – De nouveaux défis pour les collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2015, 296 p.

- GRALE (coll.), *Les territoires de l'État*, Le Moniteur, Paris, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2017, 808 p.

- PISSALOUX (J.L.) et ORANGE (G.), *la ville durable après le Grenelle de l'environnement,* L'Harmattan, Paris, 2013, 262 p.

- HOLLANDTS (X.)*, les effets de participation des salariés sur l'entreprise – Tests empiriques et proposition de modèles théorique*, GOMEZ (P.Y.) (Dir.), Thèse pour l'obtention d'un doctorat en science de gestion, Université Lyon 3, 2007, 306 p

- International Energy Agency, *World energy Outlook*, 2008, 569 p.

- IZARD (C.) & GOZÉ (E.), *Les plans climat-air-énergie territoriaux*, Territorial Editions, Paris, Dossiers d'Experts, 2018, 88 p.

- JOUVE (B.) *La gouvernance urbaine en question*, Collection SEPT, ELSEVIER, Amsterdam, 2003, 128p.

- LASCOUMES (P.) & LE GALES (P.) (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses Science Po, Paris, 2004, 372 p.

- LAZZERI (Y.) (Dir.) *Les indicateurs territoriaux de développement durable questionnements et expériences* » L'Harmattan, Paris, 2006, 323 p.

- LECUCQ (O.), MALJEAN-DUBOIS (S.) (Dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement* (coll.), Bruylant, Bruxelles, 2008, 384 p.

- MENY (Y.), THOENIG (J.C.) in JACQUEMIN (M.), FRERE (B.) (Dir.) Epistémologie de lasociologie – Paradigmes pour le XXI° siècle, Ed. De Boeck, Paris, 2008, 224 p.

- MONTESQUIEU (C-L. de S.), *de l'esprit des lois*, Livre premier, 1748.

- MORAND (C-A), *le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, Paris, Droit et société, vol. 26, 1999, 224p.

- MOREAU DEFARGES (P.), *La gouvernance*, Que sais-je ?, P.U.F, Paris, 2011, 128 p.

- OFFNER (J.M.), POURCHEZ (C.) *La ville durable – Perspectives françaises et européennes*, problèmes politiques et sociaux n°933, La documentation française, Paris, 2007, 120 p.

- OST (F.), VAN DE KERCHOVE (M.), *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires, Saint-Louis, 2002, 598 p.

- PASQUIER (R.), *Le pouvoir régional – Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po., Paris, 2012, 384 p.

- PAUL (G.), *Collectivités territoriales: relever le défi de la loi Grenelle II – tout le contenu de la loi Grenelle II à destination des collectivités territoriales*, Gualino, Paris, 2011, 252 p.

- PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 7° Edition, 2016, 1272 p.

- QUINET (E.) & TOUZERY (L.), *Le plan Français – Mythe ou nécessité*, Economica, Paris, 1986, 300 p.

- QUINTET (E.), *La planification française*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 1990, 127 p.

- RUMPALA (Y.), *Régulation publique et environnement – Questions écologiques Réponses économiques*, coll. logiques politiques, l'Harmattan, Paris, 2003, 374 p.

- ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 9° Edition, 2016, 672 p.

- STERN (N.), *The Economics of Climate Change*, Cambridge, 2007, 712 p.

- TESOKA (L.), *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, collection collectivités locales, 2004, 520 p.

- THIBIERGE (C.), la force normative, naissance d'un concept, L.G.D.J, Paris, 2009, 912p.

- THIEFFRY (P.) *Droit de l'environnement de l'Union européenne,* 3° Edition, Bruylant, Bruxelles, 2015, 1412 p.

- VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 4° Edition, 2016, 576 p.

- VERPEAUX (M.), JANICOT (L.), *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de France, Paris, 3° Edition, 2015, 444 p.

- VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation,* La documentation française, Paris, 9°Edition, 2016, 208 p.

- ZEPF (M.) & ANDRES (L.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, 309 p.

Articles

- ABIDI (A.) « Fondements conceptuels des termes “Gouvernance” et “mobilité urbaine durable” » in ABIDI (A.), FIALAIRE (J.) (Dir.), *Quelle gouvernance au service de la mobilité durable ?*, L’Harmattan, 2011, p.10.

- ALCARAS (J.R) & LACROUX (F.), *Planifier, c’est s’adapter,* Groupe de Recherche sur l’Adaptation, la Systémique, et la Complexité Économique, 2003, 30 p.

- ALLEMAND (R.) « Les effets juridiques du SRCAE », *in* GRALE, *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2013, pp.169-181.

- ARNSTEIN (R.) "A Ladder of Citizen Participation" *JAIP*, Vol. 35, N°. 4, 1969, pp. 216-224.

- ARRHENIUS (S.) « On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground », *Philosophical Magazine and Journal of Science*, Series 5, Volume 41, April 1896, pp. 237-276.

- BAL (J-L.), « Les outils de financement des énergies renouvelables », *AJCT*, n°1, 2010, pp16-19

- BARRÉ (R.) et al. « Les organismes de recherche publique et leurs partenaires », *in* BARRÉ (R.) et al., *Management de la recherche. Enjeux et perspectives*. De Boeck, 2007, pp. 243-290.

- BARRET (C.), BIAU (O.), CHAUVOT (N.) « Métropole Aix-Marseille Provence – Un territoire fragmenté, des solidarités à construire », *Insee études*, n°34, 2013, 4p.

- BAFFERT (P.) « La planification stratégique », *AJDA*, 2010, p. 1688, 12 p.

- BAFFERT (P.), BONNEAU (O.), « La “prise en compte” par les SCoT et les PLU des documents de programmation indépendants du droit de l’urbanisme : de la nécessité de bien s’entendre sur les mots » *BJDU*, n°4, 2012, p.260.

- BARNAUD (C.) et al. « Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir : expliciter et interroger les positionnements », *Participations*, vol. 16, no. 3, 2016, pp. 137-166

- BATTERBURY (S.), *Adaptive learning - a think-tank on preparedness for climate change adaptation in local and state planning in Victoria*, Victorian Center for Climate Change and adaptation research, 2010, 19 p.

- BERTRAND (N.), MOQUAY (P.) « La gouvernance locale, un retour à la proximité » in *Économie rurale*, n°280, 2004, pp. 77-95.

- BEURET (J.E.), CADORET (A.), « Une gouvernance territoriale endogène de l’environnement : contours et enjeux » in *Géographie, économie, Société*, vol.13, n°4, Lavoisier, 2011, pp. 363-386.

- BILLET (P.) & DURROUSSEAU (M.) « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement », *RJE,* 2013, n° spécial, p. 17, v. § 25 à 37.

- BONICHOT (J-C.), « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? » *in* PRIET (F.) (Dir.), *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, 2006, p. 49.

- BOSBOEUF (P.) DEGREMONT-DORVILLE (M.) POUPEAU (F-M.) « Les communautés et les politiques énergie-climat en France. Quelques enseignements autour de l'enquête ADcF », in GRALE – MARCOU (G.) EILLER (A-C.) POUPEAU (F-M.) STAROPOLI (C.), *gouvernance et innovations dans le système énergétique – De nouveaux défis pour les collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2015, pp. 121-149.

- BOUDIC (G.) « Gouvernance territoriale et participation. Un état des lieux » *in* DE MONTALIVET (P.) (Dir.) *Gouvernance et participation*, BRUYLANT, 2011, pp. 36-62.

- BOULAY (F.), « Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ? » in *AJDA*, n°9, Dalloz, 2012, pp. 468-474.

- BOURDET (J.), HAÏT (J.F.) & DEMARTHON (F.) « Energies : comment les stocker ? », *CNRS le journal*, n°271, 2013, pp.20-29.

- BRAYE (D.) « Urbanisme et construction : le Grenelle 2 ou la mise en place d'outils concrets au service d'objectifs ambitieux ? » *Environnement,* n° 3, Mars 2011, p.20.

- CALAME (P.), *Le principe de subsidiarité active - Comment concilier unité et diversité ?* Note de réflexion, FPH, 1996, 16 p.

- CARLES (J.) REGOURD (S.) « Philosophie générale de la (des) réforme(s) des collectivités territoriales » in GRALE - CARLES (J.) REGOURD (S.) GUIGNARD (D.) (Dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2012, pp. 23-32.

- CASTEIGTS, (M.), « gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales », *communication au Forum de la Régulation*, octobre 2003, Paris, 11p.

- CHANCEL (L.) & POUROUCHOTTAMIN (P.) « L'énergie grise : la face cachée de nos consommations d'énergie » *IDDRI - Policy brief n°04/13*, 2013, 6 p.

- CHARAUDEAU (P.), « Le chercheur et l'engagement. Une affaire de contrat », *Argumentation et Analyse du Discours*, n°11, 2013, (en ligne) http://journals.openedition.org/aad/1532

- DE BRIANT (V.) « La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 (n° spécial), p. 27-40.

- DE KLEMM (C.), « Les éléments de l'environnement », in KISS (A.) (Dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, 2000, 391 p.

- DE OLIVEIRA BARATA (M.), *Etymologie du terme « gouvernance »*, Service de traduction de la Commission Européenne, 2 p.

- DEGRON (R.), « L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°12, 2088, LexisNexis, 2012.

- DEJEANT PONS (M.) « Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 1994. pp. 373-419.

- DENOIX DE SAINT MARC (R.) « La question de l'administration contractuelle » *AJDA*, n°19, 2003, pp.970-973

- DEUMIER (P.) « Saisir le droit souple par sa définition ou ses effets », *in* Conseil d'État, *le droit souple*, étude annuelle, la documentation Française, 2013, pp.247-255.

- DOUENCE (J.C.), « Les métropoles » in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2011, pp. 258-266.

- DURAN (P.) THOENIG (J-C.) « L'État et la gestion publique territoriale » *Revue Française de science politique*, vol. 46, N°4, 1996, pp. 580-623.

- DURANTHON (A.) « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué - À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre » *Revue Droit Administratif*, n°17, 2017, étude 12

- EMELIANOFF (C.) « Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, 41p, en ligne, http://journals.openedition.org/developpementdurable/532

- ENAULT (L.C), GARNIER (J.) et REIGNER (H.) « Savant et politique dans le renouvellement de l'action publique. Retour sur une expérience de production de connaissances scientifiques au service d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire », Métropoles, n°17, 2015, en ligne, http://journals.openedition.org/metropoles/5201

- EZAN (G.) « Les collectivités territoriales et l'amélioration de l'efficacité énergétique », *AJCT*, 2016, n°1, pp.21-24

- FARINOS DASI (J.) « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'Information géographique*, 2009/2 Vol. 73, pp. 89-111.

- FAURE (B.), « La nouvelle compétence générale des départements et des régions » in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2011, pp. 240-245.

- FLEURY (T.), « La liberté contractuelle des personnes publiques – Questions critiques à l'aune de quelques décisions récentes » in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2012, pp. 231-240.

- GARIEPY (M), SOUBEYRAN (O), DOMON (G) « Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs », *Cahiers de géographie du Québec*, Volume 30, numéro 79, 1986, pp. 21-40

- GODINOT (S.) « Les Plans Climat-Energie Territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ? », *Développement durable et territoires*, vol. 2, n° 1, mars 2011, 16 p.

- GOZÉ (E.), « La construction par le juge administratif d'une hiérarchie des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *BJDU*, n°1, 2018, pp.3-6

- GRABOY-GROBESCO (A.), « La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale » *Droit Administratif*, n°2, étude 4, LexisNexis, 2011.

- GRINDLE (M.) « Good Governance : The inflation of an Idea », *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, 2010, 20 p.

- HEUSCHLING (L.) « "Effectivité", "efficacité", "efficience" et "qualité" d'une norme du droit. Analyse des mots et des concepts » in FATIN-ROUGE STEFANINI (M.), GAY (L.), VIDAL-NAQUET (A.) (Dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruylant, 2012, p.27.

- HOUSER (M.) « Le volet intercommunal de la loi MAPAM : de nouvelles perspectives offertes aux acteurs locaux », *AJCT*, n° 6, 2014, p.288.

- Institut belge pour la sécurité routière « 30 km/h en agglomération et sécurité routière », Les dossiers thématiques de l'IBSR, n°1, 2012, 19p.

- International Institute for Environment and Development, *Community-based adaptation to climate change: an update*, IIED briefing, june 2009.

- JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *DAUH*, 2005, p. 79.

- JANICOT (L.), « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? » in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2011, pp. 227-239.

- JANIN (P.) « Programmation et planification dans le domaine de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol. spécial, n°5, 2013, pp. 43-51.

- JEGOUZO (Y.) « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, Le seuil, n°127, 2008/4, pp.23-33.

- JESSOP (B.), *The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development*, International Social Science Journal, n°50, 1998, pp. 29-45.

- LAMBERT-HABIB (M-L.) « Le Plan Climat Énergie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines », Droit et ville, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction, 2011, pp.7-41.

- LARRALDE (J.M.), « La loi Grenelle 2 et le renforcement de l'échelon intercommunal » in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°42, 2324, LexisNexis, 2011, 6 p.

- LAVAL MADER (N.) « Le couple communes / communauté : vers un nouvel équilibre territorial des pouvoirs ? » in *Droit Administratif*, n°10, Etude 15, LexisNexis, 2007, 23p.

- LE GOASCOZ (M.H.), ABRAHAM (B.) « Processus de gestion de l'environnement à l'échelle locale. » in *Patrimoine et environnement. Les territoires du conflit*, Norois, n°185, 2000, pp. 41-52.

- LONDON (C.), « les instruments financiers en faveur de la protection de l'environnement », *Droit et pratique du commerce international*, Tome 20, n° 2, 1994, pp. 282-317.

- MALJEAN-DUBOIS (S.) « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour "dé" fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *RJE*, 2015, n° 4, p. 649

- MASSÉ (P.) « La planification française », *les cahiers de la publicité*, n°1, 1962, pp. 83-96.

- MELLERAY (F.), « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public : la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *Actualité juridique Droit administratif*, 2003, pp. 711-717.

- MILLARD (E.) « Qu'est-ce qu'une norme juridique », *in* CHEVALLIER (J.) (dir.) *dossier sur la normativité*, cahiers du conseil constitutionnel, n°21, 2007 [en ligne]

- MIRANDA (D.) « Le risque naturel majeur prévisible consécutif aux marnières et la responsabilité de la puissance publique » *AJCT*, n°1, 2010, p.36.

- MOLINER-DUBOST (M.) « Action sur les émissions. Instruments sectoriels et politiques intégrées », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc. 3350, 23 juillet 2012, LexisNexis

- MORAND (C-A.), « La sanction », *Travaux du centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives*, n°36, 1990, 18p.

- MOZOL (P.) « Le rôle des syndicats d'électrification et la gestion des réseaux publics de distribution d'électricité : entre opportunités et contraintes » *in* GRALE, *collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, 2013, pp. 79-93.

- NADAI (A.) et al. « Les territoires face à la transition énergétique, les politiques face à la transition par les territoires ? » *in* LAVILLE (B.), THIEBAULT (S.) & EUZEN (A.), *Quelles solutions face au changement climatique ?*, CNRS Editions, 2015, 386p.

- ONNEE (S.) RENAULT (S.) « Crowdfunding : vers une compréhension du rôle joué par la foule », *Management & Avenir*, vol. 74, no. 8, 2014, pp. 117-133.

- PASTOR (J-M.) « L'agenda d'accessibilité programmée au secours de la loi du 11 février 2005 », *Dalloz actualités*, 28 février 2014

- PASTOR (J-M.) « L'État actionnaire distinct de l'État puissance publique » *Dalloz actualité*, 18 janvier 2018.

- PAYE (O.) « La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Etudes internationales*, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Vol. XXXVI, n°1, 2005, pp.13-40.

- PEYLET (R.), « Le Code de l'énergie » in *RFDA*, n°5, Dalloz, 2011, pp. 864-875.

- PONTIER (J-M.) « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », *Recueil Dalloz*, 1997, p.379.

- PONTIER (J-M.) « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA*, 2003, p. 1752.

- PONTIER (J-M.), « L'intercommunalité hier, aujourd'hui et demain » – in GRALE, STECKEL-ASSOUERE (M-C.) (Dir.), *regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, 2014, pp. 31-67.

- PONTIER (J-M.) « Les collectivités territoriales et la transition énergétique », *JCPA*, 2015, n° 23, p. 2162.

- PONTIER (J-M.) « les schémas dans l'ordonnancement juridique » AJDA, n°17, 2018, pp.957-965.

- POUPEAU (F-M.) « Du département aux régions. 30 ans de recomposition de la présence d'EDF-ENEDIS sur les territoires » in GRALE (Coll.), *Les territoires de l'État*, Le Moniteur, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2017, pp. 89-105.

- PRIET (F.), « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », GRIDAUH, 2015, 13p. (en ligne)

- RABATEL (A.), « L'engagement du chercheur, entre "éthique d'objectivité" et "éthique de subjectivité", *Argumentation et analyse du discours*, n°11, 2013, (en ligne) https://journals.openedition.org/aad/1526

- ROCHER (L.) « Action locale et planification climatique - Pratiques des collectivités et nouvelles responsabilités » in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°50, 2389, LexisNexis, 2011, 3 p.

- SABLIERE (P.) « Les documents référents – une nouvelle source du droit ? », *AJDA*, 2007, p.66

- SALAT (S.) « De la ville blanche, verte et bleue à la forme urbaine bioclimatique », in TERRIN (J-J.), *Villes et changement climatique – îlots de chaleur urbains*, pp. 224-243.

- SAUVE (J-M.) « Principe d'égalité et droit de la non-discrimination » *Intervention lors du Colloque organisé par le Défenseur des droits*, 5 octobre 2015,

- SAWYER (J.S.) « Man-made carbon dioxyde and the ‘‘greenhouse’’ effect », *nature*, vol.239, 1972, pp.23-26

- SIMON (D.), « Recours juridictionnels - Recours en constatation de manquement - Nature du manquement », *Jurisclasseur Europe Traité*, Lexis Nexis, Fasc. 380, 2010

- SOURD (C.) « L'attractivité économique des territoires – Attirer des emplois, mais pas seulement » *INSEE Première*, n°1416, 2012, 4 p.

- TALAU (J.M.) « Du retrait de l'ingénierie de l'État à l'organisation des collectivités territoriales : le rapport sénatorial sur l'ingénierie publique de l'urbanisme » - LexisNexis, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 35, 3 Septembre 2012, p.566.

- TCHENOROG (V.) « Le secteur associatif et son financement », *Information Sociales*, n° 172, 2012/4, pp. 11-18.

- THEZE (L.) « Des difficultés pour les collectivités à engager un PCET », *AJCT*, 2013, p.133.

- THOME (N.) «Les financements communautaires et la protection de l'environnement », *in* MALJEAN-DUBOIS (S.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation Française, Paris, 2002, pp.467-483.

- TIMSIT (G.), « Normativité et régulation », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2007.

- TRICOT (A.) « Perception des risques littoraux en contexte de changements climatiques. Concepts, méthodes et expérience pluridisciplinaire » *Journée ECCOREV sur les changements climatiques et littoraux*, United Nations Development Programme, *Climate change adaptation bulletin – a quarterly update of activities*, environnement and energy, issue n°9, june 2012, 7 p.

- VAN LANG (A.) « Les lois Grenelle : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ? *Revue de Droit Administratif*, n°2, étude 3, 2011.

- VERPEAUX (M.), « "Une" réforme ou "la" réforme des collectivités territoriales ?» in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2011, pp. 225 et s.

- VERPEAUX (M.), « La réforme territoriale et les nouveaux élus » in *RFDA*, n°2, Dalloz, 2011, pp. 246-257.

- VILLENEUVE (P.) "La planification territoriale et la transition énergétique" *AJCT*, n°01, 2016, pp. 29-33.

- ZEPF (M.) « La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent » in ZEPF (M.) & ANDRES

(L.) *Enjeux de la planification territoriale en Europe,* presses polytechniques et universitaires Romandes, 2011, pp.39-53.

Documents de droit international

- Charte des villes européennes pour la durabilité, *Charte d'Aalborg*, Signée à Aalborg (Danemark), 27 mai 1994

- Nations Unies, Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972

- Nations Unies, Action 21, adopté en juin 1992 par 49 États lors du sommet de Rio, doc NU : A/CONF.151/26/Rev.1

- Nations Unies, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, entrée en vigueur le 21 mars 1994

- Nations Unies, *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, signé le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005

- Nations Unies, *United Nations Millennium Declaration*, Resolution 55/2, adoptée par l'Assemblée Générale, 2000

- Nations Unies, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur 1'environnement et le développement Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, doc NU : A/CONF.151/26/Rev.l (Vol. I)

- Nations Unies, *Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction – Institutional and Policy Landscape in Asia and Pacific*, International Strategy for Disaster Risk Reduction, 2010, 46 p.

- Nations Unies, Convention-cadre des nations unies sur le changement climatique, *compte-rendu de la 18ème conférence des parties*, 28 février 2013, addendum, doc NU : FCCC/CP/2012/8/Add.1

- Nations Unies, « Le Secrétaire général nomme l'ancien Maire de New York Michael Bloomberg Envoyé spécial pour les villes et les changements climatiques » *communiqué de presse*, 31 janvier 2014, doc NU : SG/A/1453-BIO/4561-ENV/DEV/1409

- Nations Unies, Convention-cadre des nations unies sur le changement climatique, *compte-rendu de la 21ème conférence des parties*, 12 décembre 2015, doc NU : COP - FCCC/CP/2015/L.9

- Nations Unies, *accord de Paris,* signé le 22 avril 2016 et entré en vigueur le 4 novembre 2016

- Nations Unies, Convention-cadre des nations unies sur le changement climatique, *compte-rendu de la 22ème conférence des parties*, 31 janvier 2017, doc NU : FCCC/CP/2016/10

- Nations Unies, *guide interactif du contenu de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que des principaux documents liés à la convention-cadre* (Protocole de Kyoto, Accord de Paris) – consultable en ligne - https://bigpicture.unfccc.int/

- Organisation Maritime Internationale, « L'OMI statue en faveur d'un nouveau plafond mondial de la teneur en soufre à partir de 2020 » *communiqué de presse*, 28 octobre 2016

- Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Rapport GEO 5 : L'avenir de l'environnement mondial – résumé à l'attention des décideurs*, 2012, 18 p.

- Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Manuel du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone,* 10° Edition, 2016, 795 p.

- Programme des Nations Unies pour l'environnement, Rapport de la vingt-huitième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 15 novembre 2016 – décisions XXVIII/1 & XXVIII/2, pp.35-41, doc UNEP : UNEP/OzL.Pro.28/12

Documents de droit européen

- Communication de la Commission au Conseil *sur un programme des CE en matière d'environnement*, du 24 mars 1972, JOCE N° C 52/1 du 26.5.1972

- Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, *concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (PAE)*, JOCE N°C 112 du 20.12.1973

- Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 *concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*, JOCE L 175 du 5.7.1985

- Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement « Vers un développement soutenable », JOCE n° C 138 du 17 mai 1993

- Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*, JOCE L 027 du 30.1.1997

- Décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002 *relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des*

Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JOCE L.130 du 15.5.2012

- Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE*, JOCE L 176 du 15.7.2003

- Directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, *établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, JOCE L 275 du 25.10.2003.

- Règlement (CE) N° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 *relatif au FEDER*

- Décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, *relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, JOCE L 124 du 17.5.2005

- Communication de la Commission européenne au Conseil européen et au Parlement européen, intitulée « Une politique de l'énergie pour l'Europe », COM(2007) 1 final, 10 janvier 2007

- Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 *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*, JOCE L140/136, du 5.6.2009

- Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril *2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE*, JOCE L 140 du 5.6.2009

- Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE*, JOCE L 211 du 14.8.2009

- Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 *concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE*, JOCE L 211 du 14.8.2009

- Commission européenne, « La Commission enjoint à la France et à la Hongrie de se conformer aux règles de l'Union européenne en matière de qualité de l'air », *communiqué de presse*, IP/10/1420, 28 octobre 2010

- Commission européenne - DG environnement, *The costs of not implementing the environmental acquis*, rapport final, ENV.G.1/FRA/2006/0073, Septembre 2011

- Directive 2012/27/UE du parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012, *relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE*, JOUE L 315 du 14.11.2012

- Conseil européen, *conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014*, doc : EUCO 169/14

- Décision 2015/1814/UE du parlement européen et du conseil du 6 octobre 2015, *concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE*, JOUE L 264 du 9.10.2015

- Commission européenne, « Infractions continues aux limites en matière de pollution atmosphérique : la Commission met en garde l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni », *communiqué de presse*, IP/17/238, 15 février 2017

- Commission européenne « Qualité de l'air : la Commission prend des mesures pour protéger les citoyens contre la pollution atmosphérique » *communiqué de presse*, 17 mai 2018

Documents de droit français

Lois

- Loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale,* JORF du 6 avril 1884 page 1557

- Loi du 19 décembre 1917 *portant règlementation des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, et sur la pollution atmosphérique*, JORF du 21 décembre 1917 page 10443

- Loi du 20 avril 1932 dite « Aubriot », *tendant à la suppression des fumées industrielles (pollution, protection de l'environnement),* JORF du 21 avril 1932 page 4293

- Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 *sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*, JORF du 9 avril 1946 page 2951

- Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, *portant statut de la coopération*, JORF n°0214 du 11 septembre 1947, page 9088

- 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*, JORF du 3 août 1961 page 7195

- Loi n° 65-491 du 29 juin 1965 *sur les ports maritimes autonomes*, JORF du 30 juin 1965 page 5436

- Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 *relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*, JORF du 16 juillet 1980 page 1783

- Loi n° 82-213 du 02 Mars 1982, *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982 page 730

- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, JORF du 31 décembre 1982 page 4004

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 9 janvier 1983 page 215

- Loi n°83-663 du 22 juillet 1983, *complétant la loi n°83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 23 juillet 1983 page 2286

- Loi n°87-10 du 3 janvier 1987, *relative à l'organisation régionale du tourisme*, JORF du 13 janvier 1987, page 454

- *Loi n°90-1130 du 19 décembre 1990, portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°297 du 22 décembre 1990 page 15859

- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064

- Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*, JORF n°0001 du 1 janvier 1997 page 11

- 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*, JORF n°148 du 29 juin 1999 page 9515

- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, JORF n°160 du 13 juillet 1999 page 10361

- Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, JORF n°35 du 11 février 2000 page 2143

- Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF n°288 du 12 décembre 2001 page 19703

- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568

- Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, JORF n°185 du 11 août 2004 page 14256

- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14545

- Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 *relative à la Charte de l'environnement*, JORF n°51 du 2 mars 2005 page 3697

- Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 *de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, JORF n°163 du 14 juillet 2005 page 11570

- Loi n°2006-1537 du 07 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, JORF n°284 du 8 décembre 2006 page 18531

- Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 *portant réforme portuaire*, JORF n°0156 du 5 juillet 2008 page 10817

- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 *de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031

- Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 *de finances rectificative pour 2010*, JORF n°0058 du 10 mars 2010 page 4746

- Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, *portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports*, JORF n°0122 du 29 mai 2013 page 8794

- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, *portant engagement national pour l'environnement*, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905

- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809

- Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, *relative à l'économie sociale et solidaire*, JORF n°0176 du 1 août 2014 page 12666

- Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015, *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF n°0014 du 17 janvier 2015 page 777

- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705

- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015, *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JORF n°0189 du 18 août 2015 page 14263

- Loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 *autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015*, JORF n°0139 du 16 juin 2016, texte n° 1

- Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2

- Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, *de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, JORF n°0302 du 29 décembre 2016, texte n° 2

- Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*, JORF n°0303 du 30 décembre 2016, texte n° 1

- Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, JORF n°0051 du 1 mars 2017, texte n° 2

- Loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 *mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement*, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 4

Décrets & arrêtés ministériels

- Décret n°46-2285 du 18 octobre 1946, *relatif au nombre des adjoints d'arrondissement et à leurs attributions, dans la ville de Marseille*, JORF du 19 octobre 1946 page 8879

- Décret n°65-940 du 8 novembre 1965, *créant au port de Marseille un port autonome sous le régime de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965*, JORF du 9 novembre 1965 page 9919

- Décret n°81-542 du 13 mai 1981, *pris pour application des titres Ier, II et III de la loi n°80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*, JORF du 15 mai 1981 page 1454

- Décret n°92-528 du 16 juin 1992, *portant création de la mission interministérielle de l'effet de serre*, JORF n°139 du 17 juin 1992 page 7905

- Décret n° 98-360 du 06 mai 1998 *relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites*, JORF n°110 du 13 mai 1998 page 7196

- Décret n°98-704 du 17 août 1998 *pris pour l'application des dispositions de l'article L.8-A du Code de la route relatives à l'identification des véhicules automobiles contribuant à la limitation de la pollution atmosphérique*, JORF n°189 du 18 août 1998 page 12570

- Décret n°99-360 du 5 mai 1999 *modifiant le décret no 81-542 du 13 mai 1981 pris pour l'application des titres Ier, II et III de la loi no 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur*, JORF n°109 du 12 mai 1999 page 7037

- Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 *pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques*, JORF n°133 du 10 juin 2001 page 9248

- Décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 *portant diverses dispositions de sécurité routière*, JORF n°0178 du 1 août 2008 page 12314

- Décret n° 2008-1033 du 9 octobre 2008 *instituant le grand port maritime de Marseille*, JORF n°0237 du 10 octobre 2008 page 15563

- Décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 *relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité en application du IV de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, JORF n°0203 du 2 septembre 2010 page 15993

- Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 *relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie*, JORF n°0140 du 18 juin 2011 page 10432

- Décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 *relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales*, JORF n°0141 du 19 juin 2011 page 10486

- Décret n° 2011-829, 11 juillet 2011, *relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au Plan Climat-Energie Territorial*, JORF n°0160 du 12 juillet 2011 page 12055

- Arrêté du 17 janvier 2012, *relatif aux définitions de la directive 2009/28/CE*, JORF n°0019 du 22 janvier 2012 page 1267

- Décret n° 2012-219 du 16 février 2012, *relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade*, JORF n°0041 du 17 février 2012 page 2781

- Décret n° 2012-394 du 23 mars 2012 *relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid*, JORF n°0072 du 24 mars 2012 page 5364

- Décret n° 2012-1530 du 28 décembre 2012 *relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions de bâtiments*, JORF n°0304 du 30 décembre 2012 page 21110

- Arrêté du 3 mai 2012 *établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques*, JORF n°0108 du 8 mai 2012 page 8249

- Décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, JORF n°0302 du 29 décembre 2013 page 21799

- Arrêté du 11 décembre 2014, *relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment de petite surface et diverses simplifications*, JORF n°0297 du 24 décembre 2014 page 22175

- Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, *portant charte de la déconcentration*, JORF n°0107 du 8 mai 2015, texte n° 23

- Décret n° 2015-1085 du 28 août 2015, *relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence*, JORF n°0199 du 29 août 2015 page 15354

- Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015, *relatif aux budgets carbones nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone*, JORF n°0268 du 19 novembre 2015 page 21512

- Décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015, *portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence*, JORF n°0273 du 25 novembre 2015 page 21857

- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 *relatif aux marchés publics*, JORF n°0074 du 27 mars 2016, texte n° 28

- Arrêté du 21 juin 2016 *établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du Code de la route*, JORF n°0145 du 23 juin 2016, texte n° 12

- Décret n° 2016-847 du 28 juin 2016 *relatif aux zones à circulation restreinte*, JORF n°0150 du 29 juin 2016, texte n° 3

- Arrêté du 28 juin 2016 *établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du Code de l'environnement*, JORF n°0150 du 29 juin 2016, texte n° 17

- Décret n° 2016-858 du 29 juin 2016, *relatif aux certificats qualité de l'air*, JORF n°0151 du 30 juin 2016, texte n° 1

- Décret n° 2016-972 du 18 juillet 2016, *relatif à la confidentialité des informations détenues par les opérateurs gaziers et par les gestionnaires des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité*, JORF n°0167 du 20 juillet 2016, texte n° 1

- Décret n° 2016-973 du 18 juillet 2016, *relatif à la mise à disposition des personnes publiques de données relatives au transport, à la distribution et à la production d'électricité, de gaz naturel et de biométhane, de produits pétroliers et de chaleur et de froid*, JORF n°0167 du 20 juillet 2016, texte n° 2

- Arrêté du 4 août 2016 *relatif au plan climat-air-énergie territorial*, JORF n°0183 du 7 août 2016, texte n° 1

- Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 *relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes*, JORF n°0189 du 14 août 2016, texte n° 4

- Arrêté du 12 octobre 2016, *relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3° de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme*, JORF n°0242 du 16 octobre 2016, texte n° 16

- Décret n° 2016-1821 du 21 décembre 2016, *relatif aux constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales*, JORF n°0298 du 23 décembre 2016, texte n° 59

- Arrêté du 26 décembre 2017 *modifiant l'arrêté du 14 avril 2017 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 habitants pour application de l'article L. 572-2 du Code de l'environnement*, JORF n°0302 du 28 décembre 2017, texte n° 20

- Décret n° 2016-1910 du 27 décembre 2016 *pris pour l'application de l'article L. 1611-10 du Code général des collectivités territoriales*, JORF n°0302 du 29 décembre 2016, texte n° 67

- Arrêté du 6 janvier 2017, *relatif à l'expérimentation d'une signalisation relative à la circulation des véhicules pratiquant le covoiturage sur une voie de circulation réservée aux autobus sur le territoire de la commune de Mérignac (Gironde)*, Ministère de l'Intérieur, JORF n°0012 du 14 janvier 2017, texte n° 28

- Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017, *relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire*, JORF n°0109 du 10 mai 2017, texte n° 169 (annulé par CE, 18 juin 2018, n° 411583).

- Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 *fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du Code de l'environnement*, JORF n°0110 du 11 mai 2017, texte n° 24

- Décret n° 2017-1848 du 29 décembre 2017, *modifiant les dispositions de la partie réglementaire du Code de l'énergie relatives aux certificats d'économies d'énergie*, JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 44

- Décret du 14 février 2018 *portant nomination des membres du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°0038 du 15 février 2018, texte n° 63

- Arrêté du 16 avril 2018 *portant nomination des membres du conseil scientifique de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, JORF n°0090 du 18 avril 2018, texte n° 25

Arrêtés préfectoraux

- Arrêté interpréfectoral n° 9710628, *arrêté relatif à la mise en œuvre de la mesure de circulation alternée à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en cas d'épisode de pollution atmosphérique en région d'Ile-de-France, en application de l'article 12 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996*, 11 avril 1997

- Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant Schéma Départemental de Coopération Intercommunale*, 20 mars 2017

- Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté permettant la mise en œuvre à échelle départementale du dispositif d'urgence en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant*, 21 juin 2017

- Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant représentation-substitution de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au sein du syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-Rhône pour la compétence « concession de la distribution publique de l'électricité »*, 29 décembre 2017

- Préfet des Bouches-du-Rhône, *arrêté portant retrait de communes du syndicat mixte d'énergie du département des Bouches-du-Rhône pour les compétences « concession de la distribution publique de gaz » et « création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables »*, 29 décembre 2017

- Préfet de région PACA, *arrêté portant approbation du SRE annexé au SRCAE de PACA*, 28 septembre 2012

- Préfet de région PACA, *arrêté relatif à la nomination du Comité de Pilotage du Schéma Régional des Carrières de PACA et de son fonctionnement*, 21 octobre 2016

- Préfet de la zone de défense et de sécurité sud, *arrêté portant organisation du dispositif d'urgence en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant sur les départements des régions Occitanie et PACA,* 20 juin 2017

- Mairie de Paris, Préfecture de Police, *arrêté n° 2017P0007 instaurant une zone à circulation restreinte à Paris*, 14 janvier 2017

Ordonnances

- Ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004 *prise pour la transposition de la directive 2002/49/ CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement*, JORF n°265 du 14 novembre 2004 page 19200

- Ordonnance n°2013-714 du 05 août 2013, *relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*, JORF n°0181 du 6 août 2013 page 13396

- Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics*, JORF n°0169 du 24 juillet 2015 page 12602

- Ordonnance n°2015-1737 du 24 décembre 2015 *relative aux bilans d'émission de gaz à effet de serre et aux audits énergétiques*, JORF n°0299 du 26 décembre 2015 page 24008

- Ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016, *relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF n°0174 du 28 juillet 2016, texte n° 29

- Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 *portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*, JORF n°0181 du 5 août 2016, texte n° 14

Circulaires

- Circulaire du 2 octobre 1974 *relative aux syndicats mixtes,* JORF du 30 octobre 1974, pp. 11048 et s.

- Circulaire du 29 février 1988 *relative à la coopération intercommunale*, JORF du 18 mars 1988, p. 3673.

- Circulaire du 27 août 1999 de Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnementaux Préfets de Région *relative à la préparation des futurs contrats de plan État–Régions et à la prise en compte de l'effet de serre*

- Circulaire du 5 juillet 2001, relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de plan État-région

- Circulaire du 30 juillet 2004 *modifiant l'annexe II de la circulaire du 17 août 1998 relative à la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie,* NOR : DEVP0430210C

- Circulaire du 3 août 2011, *relative à la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales (application du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011)*, NOR : DEVD1121712J

- Circulaire du 23 décembre 2011, *relative au BGES et aux PCET*, MEDDTL, NOR : DEVR1132610C

- Circulaire du 22 juillet 2013 *relative à la territorialisation du PREH*, METL, MEDDE, NOR : ETLL1317124C

- Circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015, *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte d'engagements réciproques et soutien public aux associations*, n°2811/SG

- Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2014 *concernant la mise en œuvre des CPER*, n°5730/SG

- MEEM, note du 6 janvier 2017 *relative au PCAET*, NOR : DEVR1633517N

Délibérations territoriales

Echelle régionale

- Région PACA, Conseil régional du 27 juin 2014, délibération n° 14-611, *portant approbation de la stratégie globale pour la biodiversité PACA*

- Région PACA, Conseil régional du 17 octobre 2014, délibération n° 14-958, *portant approbation du SRCE PACA*

- Région PACA, Conseil régional du 20 mai 2015, délibération n° 15-550, *portant adoption de la convention pluriannuelle 2015-2020 entre l'État, la Région et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*

- Région PACA, Conseil régional du 26 juin 2015, Délibération n° 15-577, *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire révisé*

- Région PACA, Conseil régional du 16 décembre 2016, délibération n° 16-1053, *prenant acte des éléments de diagnostic et du débat préalable sur les objectifs du SRADDET*

- Région PACA, Conseil régional du 8 avril 2016, délibération n° 16-78, *relative à la planification déchets, climat, air, énergie*

- Région PACA, Conseil régional du 16 décembre 2016, délibération n° 16-1091, *nouveau cadre d'intervention régional en faveur de l'habitat et du logement*

- Région PACA, Conseil régional du 17 mars 2017, délibération n° 17-37, *portant approbation du SRDE2I PACA*

- Région PACA, Conseil régional du 17 mars 2017, délibération n° 17-42, *approbation du Cadre stratégique régional de Marketing territorial, d'attractivité, de promotion économique et touristique nationale et internationale*

- Région PACA, Conseil régional du 17 mars 2017, délibération n° 17-54, *approbation du plan de croissance de l'économie touristique*

- Région PACA, Conseil régional du 17 mars 2017, délibération n° 17-88, *Chef de Filât Climat Air Énergie - Cadre régional d'intervention Transition énergétique : Efficacité énergétique des bâtiments*

- Région PACA, Conseil régional du 17 mars 2017, délibération n° 17-90 *portant adoption du Cadre d'intervention régional pour l'accompagnement du futur Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) en Provence-Alpes-Côte d'Azur*

- Région PACA, Conseil régional du 7 juillet 2017, délibération n° 17-445, *Chef de filât climat air énergie - Efficacité énergétique des bâtiments - Lancement de 3 dispositifs*

- Région PACA, Conseil régional du 15 décembre 2017, délibération n° 17-1107, *Provence-Alpes-Côte d'Azur : Une COP d'avance*

- Région PACA, Conseil régional 15 décembre 2017, délibération n° 17-1166, *Dépôt de la marque "Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur" et de la marque "Méditerranée du futur" auprès de l'Institut national de la propriété industrielle.*

- Région PACA, Conseil régional du 29 juin 2018, délibération n° 18-429, *chartes d'engagement "Une COP d'avance"*

Echelle intercommunale

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 17 mars 2016, délibération n° 007/16/ CM, *Election des membres du bureau - Procès verbal*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 07 avril 2016, délibération n° HN 037-07/04/16 CM, *Approbation du bilan de concertation lié à la réalisation de couloirs de bus sur l'avenue Henri Mouret à Aix-en-Provence dans le cadre du BHNS ligne A*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 30 juin 2016, délibération n° TRA 010-606/16/ CM, *portant reconduction de l'aide en faveur de l'achat de VAE pour 200 VAE supplémentaires*

- Métropole AMP - Conseil de Territoire Marseille-Provence du 13 octobre 2016, Délibérations n° MOB 018-276/16/ CT ; 019-276/16/ CT ; 020-277/16/ CT et 021-278/16/ CT, *approbation des PDIE des zones d'activités pour les associations d'entreprises « Athelia Entreprendre », « l'Huveaune Vallée », « Cap au nord entreprendre » et « mobil'idées »*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1623/ CM, *Modalités et principes de l'élaboration du Plan Climat-Air-Energie métropolitain*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1629/ CM, *Approbation d'une convention spécifique d'application - Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1743/CM, *Elaboration d'un Projet Alimentaire Territorial (PAT) à l'échelle du département des Bouches-du-Rhône - Réponse à l'appel à Projet National pour l'Alimentation (PNA) 2016/2017 - Décision de principe*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole, 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/1734/CM, *Candidature à l'Appel à Manifestation d'Intérêt de l'ADEME - Plan Climat Air Énergie Territorial et Bruit*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 17 octobre 2016, délibération n° MET 16/3376/ BM, *Approbation de la convention 2017-2018 de soutien financier à l'association Hespul et attribution d'une subvention*

- Métropole AMP - Conseil de territoire Marseille-Provence du 14 décembre 2016, délibération n°16/15016/CT, *Appel à Manifestation d'Intérêt Frais-Vallon - Approbation d'un avenant de prolongation à la convention attributive de subvention avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir - Villes et Territoires Durables*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° MET 16/2465/ CM, *Adhésion de la Métropole Aix-Marseille-Provence aux associations du secteur de l'environnement et paiement de leurs cotisations 2016*

- Métropole AMP - Conseil de la métropole du 15 décembre 2016, délibération n°TRA 003-1202/16/BM *portant approbation d'une convention de financement pour l'aménagement de deux sections de voies réservées aux bus et aux cars sur la bande d'arrêt d'urgence de l'A51*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 077-1357/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel des compétences par le département des Bouches du Rhône - Conventions relatives aux modalités de transfert et de gestion transitoire du Fonds d'aide aux Jeunes, du Fonds de solidarité Logement et du centre Départemental Sportif de Fontainieu*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 078-1358/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel des compétences par le département du Var - Conventions relatives aux modalités de transfert et de gestion transitoire du Fonds d'aide aux Jeunes, du Fonds de solidarité Logement et de la prévention spécialisée*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 079-1359/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la Métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel de la compétence Voirie par le département du Var - Conventions relatives aux modalités de transfert et aux dispositifs transitoires d'organisation de la compétence Voirie*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 080-1360/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel des compétences par le département du Vaucluse - Conventions relatives aux modalités de transfert et de gestion transitoire du Fonds d'aide aux Jeunes, du Fonds de solidarité Logement et de la prévention spécialisée*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 081-1361/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la Métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel de la compétence Voirie par le département du Vaucluse - Conventions relatives aux modalités de transfert et aux dispositifs transitoires d'organisation de la compétence Voirie*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 082-1362/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la Métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel de la compétence Transport par le Département des Bouches du Rhône - Conventions relatives aux modalités de transfert et de gestion transitoire*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° FAG 083-1363/16 CM, *Organisation de la répartition et des modalités de l'exercice par la métropole de compétences départementales - Transfert conventionnel de la compétence Voirie par le Département des Bouches du Rhône - Avenant à la convention relative aux modalités de transfert de la compétence Voirie*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, délibération n° TRA 001-1376/16/CM, *Approbation de l'Agenda de la Mobilité Métropolitaine*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/2938/CM, *approbation de la charte d'engagement « EcoWatt PACA »*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/2976/CM, *Extension du périmètre du Contrat de Baie de la métropole marseillaise au territoire dit "Golfe de Fos"*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 30 mars 2017, délibération n° MET 17/3098/CM, *Approbation de l'Agenda du Développement Economique Métropolitain*

- Métropole AMP - Conseil de territoire Marseille-Provence du 17 mai 2017, Délibération n° DDA 002-644/17/CT, *Approbation de la convention 2017-2018 de soutien financier à l'association HESPUL et attribution d'une subvention*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 13 juillet 2017, délibération n° MET 17/3783/CM, *Adhésion à l'association Energie Partagée et approbation de la Charte Energie Partagée - Paiement de la cotisation 2017*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/4591/BM, *Approbation d'une convention de partenariat avec l'Association AIR dans le cadre du PCAEM*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/4592/ BM, *Approbation d'une convention de partenariat avec l'Association Air PACA dans le cadre de l'élaboration du PCAEM*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/5079/BM, *Approbation de l'avenant n°4 à la convention-cadre conclue avec l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM), relatif à l'attribution d'une participation financière complémentaire pour le projet métropolitain*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 19 octobre 2017, délibération n° MET 17/5048/CM, *Orientations de la Métropole Aix-Marseille-Provence sur les compétences liées au tourisme*

- Métropole AMP - Conseil de territoire Marseille-Provence du 17 novembre 2017, Délibération n°DDA 002-844/17/CT, *Attribution d'une subvention à l'association GERES et approbation de la convention 2017*

- Métropole AMP, Conseil de la Métropole du 14 décembre 2017, délibération n° MET 17/5498/CM, *Exercice de la compétence GEMAPI au niveau métropolitain*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 14 décembre 2017, délibération MET 17/5566/CM, *Transition énergétique du parc de bus et cars de la Métropole - enjeux et perspectives pour le territoire métropolitain*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 15 février 2018, délibération n° MET 18/6165/BM, *Demande de subvention auprès de l'ADEME PACA pour le financement*

d'un poste de chargé de mission, de ses équipements et de ses frais d'activité dans le cadre du Plan Climat-Air-Energie métropolitain

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 22 mars 2018, délibération n° MET 18/6897/BM, *Contribution de la Métropole à la Feuille de route Qualité de l'air pilotée par le Préfet des Bouches-du-Rhône*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 22 mars 2018, délibération n° ENV 001-3558/18/BM, *Approbation d'une convention cadre avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) de mise en œuvre du projet d'innovation "Sirius"*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET18/7382/BM, *Approbation d'une convention de partenariat type pour le développement d'installations photovoltaïques entre la Métropole Aix-Marseille-Provence et les développeurs*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7483/BM, *Portage par la Métropole de l'opération grand public "Mobile sans ma voiture"*

- Métropole AMP - Bureau de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7298/BM, *Demande de subvention auprès de l'ADEME pour un poste de conseiller info énergie et ses accessoires dans le cadre de la mise en place d'une offre de service sur la rénovation énergétique de l'habitat sur l'ouest de l'étang de Berre*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET/7375/CM, *Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) du Territoire Marseille Provence - Arrêt du projet*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7531/CM, *Approbation du Livre Bleu de la Métropole Aix-Marseille-Provence*

- Métropole AMP - Conseil de la métropole, délibération n° MET 18/7384/CM, *Approbation du lancement d'un Appel à Manifestation d'Intérêt pour un projet de production d'électricité photovoltaïque sur le centre d'enfouissement de Mallemort*

- Métropole AMP – Conseil de la Métropole du 28 juin 2018, délibération n° MET 18/7621/CM, *Approbation du document "Ambition 2040 : 12 engagements pour une métropole à vivre"*

- Métropole AMP - Conseil de la Métropole du 20 septembre 2018, délibération n°FAG 001-4256/18 CM, *Election du président*

- Métropole du Grand Lyon - Conseil de la Métropole du 15 décembre 2014, délibération n°2014-0438, *portant Modalités d'exercice du pouvoir de police de la circulation au 1er janvier 2015 - Convention avec les communes situées sur le territoire de la Métropole de Lyon*

- Nantes Métropole – Conseil de la Métropole du 26 février 2016, délibération n° 2016-05, *Protocole de partenariat entre Nantes Métropole et l'ADEME – Contrat d'Objectifs Territoire Énergie Climat*

- Agglopole Provence - Conseil communautaire du 8 octobre 2012, délibération n°20, *portant approbation du PCET*

- CPA - Conseil communautaire du 28 mars 2013, délibération n° 2013_A052, *portant approbation du PCET*

- CPA - Conseil communautaire du 19 février 2015, délibération n°2015_A041, *retour du transfert et de la gestion de l'équipement de la salle et du patio du bois de l'aune.*

- CA PAE Conseil communautaire du 02 octobre 2012, délibération n°25-1012, *portant approbation du PCET*

- CAPM - Conseil communautaire du 05 novembre 2015, délibération n° CC.2015-169, *portant approbation du PCAET*

- CU MPM - Bureau communautaire du 13 février 2012, délibération n° DGS 12/7750/BC, *approbation d'une convention de partenariat avec ErDF*

- CU MPM - Conseil communautaire du 26 octobre 2012, délibération n° DDIP 001-644/12/ CC, *portant approbation du PCET*

- CU MPM - Conseil communautaire du 13 décembre 2013, délibération n°DDIP 001-923/13/ CC, *portant approbation d'une convention cadre d'attribution d'une subvention aux particuliers pour l'achat de vélos à assistance électrique*

- CU MPM - Conseil communautaire du 10 avril 2015, délibération n° DEE 15/12972/CC *Approbation du dossier définitif du Contrat de Baie de la métropole marseillaise*

- CUMPM - Conseil de communauté du 03 juillet 2015, délibération N° PEDD 009-1141/15/CC, *Attribution d'une subvention à la société Thassalia pour la création d'une centrale de production thermofrigorifique et approbation de conventions relatives au réseau de chaleur et de froid urbain*

- CU MPM - Conseil communautaire du 25 septembre 2015, délibération n° DTM 008-1324/15/ CC, *Plan Climat Énergie Territorial (PCET) - Approbation de la prolongation du dispositif d'attribution d'une subvention aux particuliers pour l'achat d'un vélo à assistance électrique*

- SAN Ouest Provence - Comité syndical Ouest Provence du 09 octobre 2014, délibération n°386/14, *portant approbation du PCET*

- SAN Ouest Provence - Comité syndical Ouest Provence du 10 février 2015, délibération n°53/15, *Convention de transfert des équipements de proximité appartenant à Ouest Provence au bénéfice des communes membres. Abrogation de la délibération n° 467/06 du 28 juillet 2006*

- SAN Ouest Provence - Comité syndical Ouest Provence du 29 septembre 2015, délibération n°331/15, *Approbation du transfert partiel, au bénéfice des communes membres, des compétences culture, environnement, politique de la ville et cohésion*

sociale. Modification de la délibération n°304/14 en date du 16 juillet 2014 portant définition des compétences de gestion de Ouest Provence

Echelle communale

- Ville d'Aix-en-Provence, conseil municipal du 11 juillet 2011, délibération n°2011.739, *projet de la CPA concernant la « ZAPA », dans le cadre de l'appel à projets de l'ADEME. Lancement de l'étude de faisabilité – information du conseil*

- Ville de Clermont-Ferrand, conseil municipal du 4 novembre 2016, Rapport n° 7, *approbation du règlement d'urbanisme – PLU*

- Ville de Marseille, conseil municipal du 10 décembre 2012, délibération n° 12/1300/DEVD, *Approbation du Plan Climat Énergie Territorial*

- Ville de Marseille, conseil municipal du 11 décembre 2017, délibération n° 17-31477-DECV, *Création d'une ligne de Bus à Haut Niveau de Service entre la place Castellane et le pôle universitaire de Luminy dans les 6ème, 8ème et 9ème ardts - Approbation de la convention de maîtrise d'ouvrage unique et de financement, relative au secteur 4 entre la Ville de Marseille et la Métropole Aix-Marseille-Provence*

- Ville de Paris, conseil municipal de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016, délibération n° 2016 DU 1-2, *approbation du règlement d'urbanisme, version 37 du PLU*

Avis et arrêts d'autorités administratives

- CGEDD, *Avis de l'autorité environnementale de la région Occitanie sur le plan-climat-air-énergie-territorial (PCAET) de la communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise (95*), Avis n° 2017-32 du 28 juin 2017

- Conseil de la concurrence, avis n° 98-A-18 du 25 novembre 1998

- Cour des comptes, Commune de Beaumont, *Arrêt d'appel n° 59675*, 16 décembre 2010

- MRAE Ile-de-France, *Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale d'Île-de-France sur le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Paris (75),* Avis n°2017-90 du 11 décembre 2017

- MRAE Occitanie, *Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie sur le plan-climat-air-énergie-territorial (*PCAET) de Rodez Agglomération (12), Avis n° 2018AO14 du 22 février 2018

- MRAE Auvergne-Rhône-Alpes, *Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes relatif au projet de plan climat-air-énergie*

territorial de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo (Drôme), Avis n° 2018-ARA-AUPP-00404 du 11 mars 2018.

- CGEDD, *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le schéma régional biomasse de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2017-2023*, avis n° 2018-37 du 11 juillet 2018

Jurisprudence

Jurisprudence européenne

- CJUE, 24 mars 2011, aff. C-435/09, Commission c/ Belgique

Jurisprudence nationale

Conseil Constitutionnel

- Conseil constitutionnel, décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*
- Conseil constitutionnel, décisions n° 2010-72/75/82 QPC, 10 décembre 2010, *M. Alain D. et autres*
- Conseil Constitutionnel, décision n°2014-395 QPC du 7 mai 2014, *Fédération environnement durable et autres*

Conseil d'État

- CE, ass. 17 février 1950, *Dame Lamotte,*
- CE, sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*
- CE, ass., 22 février 1974, *Sieur Adam*
- CE, sect., 10 mai 1974, *Sieur Denoyez et Sieur Chorques*
- CE, sect., 5 octobre 1984, *commune de Dreux*
- CE, sect., 28 avril 1993, *Commune de Coux.*
- CE, sect., 30 novembre 1994, *Commune du Grau du Roi*
- CE, sect., 28 février 1997, *Commune du Port*

- CE, sect., 28 février 2000, *Union Nationale Intersyndicale des enseignants de la conduite*
- CE, 28 mai 2003, *Commune de Sailly et autres*
- CE 27 février 2004, *Centre régional de la propriété foncière de Lorraine Alsace et autres*
- CE, sect., 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et autres*
- CE, sect., 26 septembre 2005, *Conseil national de l'ordre des médecins*
- CE, sect., 16 juin 2010, *M.A & mutuelle des architectes français*
- CE, sect., 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*
- CE, sect., 02 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Lattes*
- CE, sect., 30 mai 2018, *Mme B. A contre commune de Sète*
- CE, sect., 18 juin 2018, *Conseil du commerce de France, PERIFEM et Union des métiers et des industries de l'hôtellerie*

Cours administratives d'appel

- CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 1er décembre 2015, *14MA01791, Inédit au recueil Lebon*
- CAA de PARIS, 1ère chambre, 12/05/2016, *14PA00492, inédit au recueil Lebon*

Tribunaux administratifs

- TA Marseille, 30 décembre 2008, *n° 0607703.*
- TA Marseille, 19 novembre 2015, *n°1301965*

Documentation institutionnelle nationale et locale

- AdCF & ADEME *Du bilan des PCET à l'élaboration des PCAET - Outils et pratiques des communautés en faveur de la transition énergétique*, 2016, 109p.
- ADEME, MEDD, DATAR & MIES, « l'environnement : un atout pour les territoires », contrat ATEnEE, appel à projets, 2003, 12 p.
- ADEME & Energie-cités « Chalon-sur-Saône – un plan municipal pour maîtriser les gaz à effet de serre », Énergie et territoires, 2004, 5p.

- ADEME, MEDD, MIES & AMF « Un plan climat à l'échelle de mon territoire – Dans ma collectivité, le changement climatique, c'est mon affaire ! », ADEME, 2005, 35 p.

- ADEME, MEEDDAT, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, construire et mettre en œuvre un plan climat-énergie territorial – guide méthodologique, 2009, 227 p.

- ADEME, *Les circuits courts alimentaires de proximité*, avis de l'ADEME, avril 2012, 4p.

- ADEME, *Extraits des annexes à la convention pluriannuelle Etat–Région PACA–ADEME, CPER 2015-2020 - Axe ''Transition écologique et énergétique''*, 2014, 14p.

- ADEME, *pourquoi et comment évaluer mon PCET*, 2014, 121 p.

- ADEME, *Principaux dispositifs d'aide pour protéger l'environnement et maîtriser l'énergie*, 2014, 6p.

- ADEME, quantifier l'impact GES d'une action de réduction des émissions – guide méthodologique, 1re édition, septembre 2014, 99 p.

- ADEME, ARF, *guide méthodologique du développement des stratégies régionales d'économie circulaire en France, rapport fina*l, octobre 2014, pp.13-15, 89p.

- ADEME, AEU_2 « Les cahiers techniques de l'AEU_2 » réussir la planification et l'aménagement durable, 2015, 126p.

- ADEME, *Etude nationale sur le covoiturage de courte distance - leviers d'actions, benchmark et exploitation de l'enquête nationale transports et déplacements*, 2015, 233 p.

- ADEME, *le fonds déchets – les soutiens de l'ADEME à la politique nationale déchets et à l'économie circulaire*, 2016, 15p.

- ADEME, *Les représentations sociales de l'effet de serre et du réchauffement climatique*, 2016, 80p.

- ADEME, quantifier l'impact GES d'une action de réduction des émissions – guide méthodologique, 2de édition, novembre 2016, 107p.

- ADEME « PCAET et Bruit : 6 lauréats pour une articulation convergente des actions Climat Air Énergie et Bruit » *communiqué de presse*, 18 novembre 2016

- ADEME, rapport de performance 2017, 59p.

- ADEME, *Cit'ergie – le label des territoires engagés dans la transition énergétique*, 2017, 6p.

- ADEME, *diagnostic de la surchauffe urbaine – méthodes et applications territoriales*, 2017, 62p.

- ADEME, *la face cachée du numérique – réduire les impacts sur l'environnement*, 2017, 20p.
- ADEME, *Donnez de l'élan à votre territoire - Un atout de l'action publique locale, la prévention des déchets*, 2017, 6p.
- ADEME, *offre de formation collectivités, bureaux d'études, associations – démarches climat-air-énergie*, 2017, 8p.
- ADEME, *recherche et innovation pour la transition énergétique et environnementale – Bilan 2010-2017 PIA*, 2017, 24p.
- ADEME, PRIMEQUAL, « Zones à circulation restreinte Contexte et retours d'expériences en France et en Europe », *Zones à circulation restreinte - pour une amélioration de la qualité de l'air*, recueil des résumés des travaux de recherche issus du colloque de valorisation du 30 novembre 2016, Strasbourg, 2017, 53p.
- ADEME, *Le Fonds Chaleur 2018 - une mesure majeure en faveur du développement des Énergies Renouvelables. Instructions générales*, 2018, 4p.
- ADEME « 8 nouveaux appels à projets : Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition », *communiqué de presse*, 9 février 2018
- ADEME, *appel à projets Zones à Faibles Emissions – Accompagnement pour déployer des ZFE pour améliorer la qualité de l'air*, 2018, 15p.
- Agence Française de l'Eclairage, *Eclairage public : à quoi le maire est-il tenu ?*, fiche n°4, 2015, 2p.
- AGAM, charte pour la biodiversité urbaine – le territoire de Marseille, 2014, 95p.
- AGAM, *Énergie & territoires : Réussir la transition énergétique*, 2015, pp.14 et s., 85p.
- AGAM « quelle place pour l'autopartage sur la Métropole ? » *regards de l'AGAM*, n°55, 2016, 8p.
- AGAM « économie circulaire : mythe ou réalité ? » *regards de l'AGAM*, n°58, mars 2017, 12p.
- AGAM « chaud dehors ! – de la fraîcheur face aux îlots de chaleur urbains », *regards de l'AGAM*, n°75, 2018, 12p.
- AGAM « Cohérence urbanisme et énergie – renouveler la planification urbaine » *regards de l'AGAM*, n°76, 2018, p.9.
- Autorité environnementale & MRAE, *L'Ae et les MRAe : une communauté d'Autorités environnementales – Synthèse annuelle 2017*, 64p.
- AMORCE, *Les compétences énergies des collectivités et leurs groupements (EPCI et syndicats)*, série juridique, ENJ 03, 2014, 63 p.

- AMORCE, ADEME, Quels critères de choix pour les actions et quels indicateurs pour les PCET ?, série technique, ENT 18, 2014, 28 p.

- AMORCE, ADEME, *schéma directeur d'un réseau de chaleur et de froid – guide de réalisation*, série politique, RCP 24, 2015, 31 p.

- AMORCE, ADEME, *Articulation des plans climat-air-énergie avec les planifications habitat-urbanisme-mobilité – résultats d'enquête auprès de 31 intercommunalités du 02/12/2015 au 12/01/2016*, série politique, énergie et climat, ENP 39, 2016, 34p.

- AMORCE, « groupe d'échange "planification énergétique" du 13 décembre 2016 sur les coûts et financements des PCAET » compte-rendu (en ligne).

- AMORCE, *Repères sur les coûts et financements des PCAET*, série politique, énergie et climat, ENP 42, 2017, 32 p.

- ARPE PACA, Regard sur les agendas 21 locaux en Provence-Alpes-Côte d'Azur : bilan & perspectives, 2014, 39 p.

- ARPE PACA, « A vos côtés pour vos projets ! », plaquette de présentation, 2015, p.4

- Assemblée nationale, Question parlementaire n°45935, *JO AN 07 avril 2009*, p.*3210*, Réponse du Ministère de l'Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales, *JO AN 16 juin 2009*, page 5919.

- Assemblée nationale, ROUMEGAS (J-L.), SADDIER (M.) (Rap.), Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air, 2016, pp.88-89, 507 p.

- AtmoSud – Air PACA, *éléments de qualité de l'air sur la Métropole Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire*, 2017, 52 p.

- AtmoSud – Air PACA, *Etude bibliographique qualité de l'air et activités maritimes et portuaires*, 2017, 32p.

- AtmoSud – Air PACA, *Diagnostic air climat énergie du PCAEM de la Métropole Aix-Marseille-Provence*, 2018, 27p.

- AUPA, *rapport d'activité 2017*, 2018, 77 p.

- Berlin, *plan de paysage du quartier Friedrichshain*, ref. 791-1-125, 1999, 8p.

- Bureau de la ville, de l'aménagement, de la société et de la concertation & Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Entreprises, premier appel à projets "outils & démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux" 1997-2000, 2000, 85p.

- CD 13, AMP, *Agenda environnemental – Quelle empreinte laisserez-vous pour les générations futures ?*, dossier de presse, 16 octobre 2018, 37p.

- Cerema, « Réunir les territoires pour développer les réseaux de chaleur », *fiches action - planification et stratégie territoriales*, 2014, 4p.

- Cerema, *territorialisation des SRCAE – États des lieux de l'existant*, rapport n° C13LE0045, novembre 2015, pp.24-28.

- Cerema, ORECA & DREAL, Eclairage public en Région PACA – cartographie et évaluation des enjeux à l'échelle régionale, 2016, 84p.

- Cerema, *Implication citoyenne et nature en ville - Premiers enseignements issus de sept études de cas en France*, 2016, 144p.

- Cerema, *rapport sur le développement des réseaux de chaleur et de froid en France*, 2017, 39p.

- Cerema, « Le Cerema s'empare du Plan Climat », *communiqué de presse*, 30 janvier 2018

- CERDD, Agenda 21, Plan Climat… N'hésitez plus ! : Manifeste À l'attention des élus, directeurs des services et chefs de projets de développement durable, CERDD, octobre 2011, 6 p.

- CERTU, CGDD, *Énergie et climat : le rôle des agglomérations*, 2012, 76p.

- CERTU « Berlin, métropole naturelle », *Trame verte et bleue*, fiche n°3, version longue, 2012, 22 p.

- CESE - DE VIGUERIE (P.) (Rap.) « Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » *avis du CESE*, 2008, 181 p.

- CESE - DUCHEMIN (B.) (Rap.), « La transition écologique et solidaire à l'échelon local », *avis du CESE présenté au nom de la section de l'environnement*, 2017, 115 p.

- CESE - DUVAL (G.) & CHARRU (M.) (Rap.), « Comment accélérer la transition énergétique ? – Avis sur la mise en œuvre de la LTECV », *avis du CESE*, 2018, 139 p.

- CGDD, « Les réseaux de chaleur en France en 2014 », *chiffres et statistiques*, n°754, avril 2016, 6p.

- CGDD & Cerema, *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique*, 2016, 64p.

- CGDD & MTES, *Chiffres clés du climat France, Europe et Monde*, Edition 2018, 80p.

- CGEDD, GAZEAU (J-C.) & GALIBERT (T.), *Cartographie des compétences des services déconcentrés en matière de climat, qualité de l'air et d'énergie*, rapport n°008918-01, 2013, 66p.

- CGEDD - ALEXANDRE (S.), SCHMIT (P.), THIBAULT (J-P.), « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », *Rapport n° 008800-01*, décembre 2014, 61p, p.8.
- CGET, *L'adaptation des territoires au changement climatique*, 2015, 211p.
- CLER, *rapport d'enquête au sein du réseau TEPOS sur l'appel à projet TEPCV*, 2016, 17p.
- CLER, *Propositions en faveur de la transition énergétique territoriale*, 2017, 13p.
- Clermont-Communauté, *Plan air-climat-énergie territorial*, 2013, 36 p.
- CPA « Plan Climat Pays d'Aix – On passe à l'acte ! », février 2013
- CPA, *Bilan de l'expérimentation "Accès aux Economies d'Énergie pour Tous"*, 2013, 197p.
- CPA, *PCET – Bilan 2013*, 2014, 127p.
- CPA, *PCET – Bilan 2014*, 2015, 11p
- CPA, *Bilan de la charte vers un développement durable 2010-2015*, 2015, 27p.
- CU MPM « Le livre blanc de la concertation – synthèse de la concertation avec la population et les acteurs socio-économiques du territoire » Marseille Provence Métropole & BG ingénieurs conseils, 2011, 81 p.
- CU MPM « Le Plan Climat de Marseille Provence Métropole » octobre 2012, 99 p.
- CU MPM « Le Plan Climat de Marseille Provence Métropole – Annexes » octobre 2012, 232 p.
- CU MPM, *Bilan PCET 2013 – 1re année d'activité*, 2014, 28p.
- CU MPM, *Bilan PCET 2014 – 2ème année d'activité*, 2015, 44p.
- Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, 2013, 294 p.
- DGCL, Les collectivités locales en chiffres, 2016, p.26.
- DNTE, Conseil national du débat, synthèse des travaux du débat national de la transition énergétique, juillet 2013, 43p.
- DNTE, FINK (M.), HUG (F.) « Comment aller vers l'efficacité énergétique et la sobriété ?», Rapport du groupe de travail du conseil national n°1, MEDDE, 2013.
- DNTE, DANTEC (R.), CLAUSTRE (R.) « Quelle gouvernance ? Quel rôle pour l'État et les collectivités ? », Rapport du groupe de travail du conseil national n°5, MEDDE, 2013.

- DREAL PACA, *Premiers éléments de « porter à connaissance » pour l'élaboration du SRADDET PACA*, novembre 2016, 18p.

- Enedis, *catalogue des prestations – descriptif et tarifs*, version actualisée au 1er août 2018, 147p.

- Energy Cités, *les ingrédients pour un plan climat énergie territorial de deuxième génération*, compte rendu du 13ème atelier, 2013, 5p. (en ligne) http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/pcet2g_synthese.pdf/

- Engie « Thassalia : inauguration de la première centrale française de géothermie marine », *communiqué de presse*, 18 octobre 2016.

- France Nature Environnement « Le mouvement FNE mobilise la justice contre les rejets d'ALTEO », *communiqué de presse*, 05 janvier 2017

- France Urbaine, FNCCR, Enedis, EDF « Un nouveau modèle de contrat de concession pour une relation contractuelle modernisée entre les autorités concédantes, Enedis et EDF garantissant la qualité du service concédé et adaptée aux enjeux de la transition énergétique » *accord-cadre France Urbaine-FNCCR- Enedis-EDF*, décembre 2017, 9p.

- France Urbaine, FNCCR, Enedis, EDF, *cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau public de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs règlementés de vente*, 2017, 64p.

- GIES, « premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre » adopté en conseil des ministres en 1993, 27p.

- GPMM, *Projet stratégique 2014-2018*, 2014, 27p.

- GPMM, « Le Groupe Costa et le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) annoncent un partenariat visant à faire de Marseille un port à la pointe de la technologie sur les sujets de réduction des impacts et d'efficacité de la supply chain », *communiqué de Presse*, 17 avril 2017.

- Grand Lyon « Plan d'actions partenarial », Grand Lyon & esprit public, 2011, 94 p.

- Grenelle de l'environnement (RF), synthèse des débats publics en région, 2007

- Grenelle de l'environnement (RF), Relevé de la première partie de la table-ronde ‘‘Programme urbanisme et gouvernance territoriale’’,2007

- Grenelle de l'environnement, JOUZEL (J.) & STERN (N.) (pres.), « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie », Le grenelle environnement, rapport de synthèse groupe n°1, 24 septembre 2007, 108 p.

- Grenelle de l'environnement, ALDUY (J-P), PIRON (M.) (Rap.), comité opérationnel n°9 « urbanisme », Rapport au Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, 2008, 199 p.

- Grenelle de l'environnement, CENSI (M.), JARLIER (P.), PERCHERON (D.), Chantier 28 – Comité opérationnel « collectivités exemplaires », Rapport de l'étape 1, 2008, 83 p.

- Grenelle de l'environnement, CENSI (M.), JARLIER (P.), PERCHERON (D.), Chantier 28 – Comité opérationnel « collectivités exemplaires », Rapport de l'étape 2, 2008, 46 p.

- Grenelle de l'environnement, RICHERT (P.), *Chantier n°33 du Grenelle – rapport air et atmosphère*, 2008, 34 p.

- Grenelle de l'environnement (RF), La liste des 268 engagements numérotés " hors déchets ", version révisée en janvier 2008, 35 p.

- Grenoble, *Bilan du PLU de 2005*, 2014, 16p.

- Groupe interministériel sur l'effet de serre, *Rapport sur l'effet de serre*, 1990, 92 p.

- Groupe interministériel sur l'effet de serre, *Premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre*, 1993, 27 p.

- Groupe interministériel sur l'effet de serre, *République française, Première communication de la France à la CCNUCC, ayant valeur de programme français de prévention du changement climatique*, approuvé à Matignon en 1995, 98p.

- Groupe interministériel sur l'effet de serre, *République française, Seconde Communication Nationale à la Convention Cadre sur le Changement Climatique*, 1997, 169 p.

- GREC-PACA, *la mer et le littoral de PACA face au changement climatique*, 2017, 47p.

- Inspection générale de l'administration, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, rapport n°16119-r, mai 2017, p.6, 93 p.

- Institut de veille sanitaire - PASCAL (L.) et al., *Pollution atmosphérique et hospitalisations pour pathologies cardio-vasculaires et respiratoires et pour cancers dans le secteur de l'Étang de Berre - 2004-2007*, 2011, 68p.

- Lille, « plan lumière 2013-2019 », *dossier de presse*, 24p.

- Limoges Métropole, *règlement de voirie*, 2012.

- Marseille, *PCET 2012-2020*, rapport 2012, 162 p.

- Météo-France BIDET (Y.), *Etude de l'impact météorologique de l'aménagement Euromed 2 en période de canicule*, version 1, 2013, 69 p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, *Agenda de la mobilité*, 2016, 82p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, Pays d'Arles, *Programme alimentaire territorial ''Un territoire productif d'exception, au service d'une alimentation locale, durable et de qualité, accessible à tous''*, 2016, 12p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence - Conseil de territoire Marseille-Provence - Groupe de réflexion EPCI-Climat – BROTONS (J.) (Dir.), *proposition technique pour une réalisation effective de l'action climatique Métropolitaine Aix-Marseille Provence*, version actualisée avril 2016, 38p. (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/

- Métropole Aix-Marseille-Provence, GAUDIN (J-C.), *conseil métropolitain AMP du 17 octobre 2016*, procès-verbal, p.33

- Métropole Aix-Marseille-Provence - Groupe de travail métropolitain Réseaux d'énergie, *rapport de diagnostic*, Version 1, 30 décembre 2016, 55p. (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/

- Métropole Aix-Marseille-Provence - Conseil de Territoire du Pays d'Aix, *Charte développement durable du Pays d'Aix - Horizon 2040 - un laboratoire de l'innovation éco-responsable dans la Métropole Aix-Marseille-Provence*, 2017, 27p

- Métropole Aix-Marseille-Provence, *Athelia V ; Un éco-parc pour les industries innovantes*, 2017, 4p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, *projet métropolitain « Métropole pratique »*, 2017, 31p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, Agenda du Développement Economique Métropolitain, 2017, 125 p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence « notification relative aux transferts de pouvoirs de police spéciale », *courrier du Président de la Métropole aux Maires des communes membres*, ref. PRESMET-1000/2016-09-62541, 19 septembre 2016.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, conseil de développement, propositions pour le projet métropolitain - Délibération en plénière du 24 mai 2018, suite à la saisine du Président de la Métropole Aix-Marseille-Provence (15 juin 2017), 2018, 50p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, *projet métropolitain - ambition 2040 : 12 engagements pour une métropole à vivre*, 2018, 131p.

- Métropole Aix-Marseille-Provence, *Livre bleu - Tome 1 : Diagnostic*, 2018, 63p.

- Ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement, Charte de la concertation,1996, 3 p.

- MEDD, *Retour d'expériences et éléments de méthodes pour les agendas 21 - Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, 2004, 39p.

- MEDD & MIES « Plan Climat 2004 - face au changement climatique agissons ensemble » Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, 2004, 87 p.

- MEDD & MIES, Face au changement climatique, agissons ensemble – Actualisation 2006 du plan climat 2004-2012, 2006, 68p.

- MEDD, Cadre de référence – projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux, 1re édition, 2006, 31p.

- MEEDDAT, le développement durable dans les projets d'aménagements - Bilan du 3ème appel à projets «outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux », 2007, 32p

- MEDDE, « Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte », Fiche méthode n°10, décembre 2011, 8p.

- MEDDE, « Plan d'urgence pour la qualité de l'air », *dossier de presse*, 6 février 2013, 19p

- MEDDE, « les cahiers d'acteurs », dossier du débat national sur la transition énergétique, 2013, 237p.

- MEDDE, Débat national sur la transition énergétique, Synthèse nationale des débats territoriaux, 2013, 73 p.

- MEDDE, projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux - cadre de référence, 2° Edition, 2013, pp 24-25, 31p.

- MEDDE, *Guide pratique de la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid*, 2013, 31p.

- MEDDE, MEF - GAZEAU (J-C.), FEMENIAS (A.), CAFFET (M.), Premier bilan de la mise en place des schémas régionaux Climat – Air – Énergie (recommandation n° 13), *Rapport n° 008371-01 - n° 2012/24/CGEIET/CI*, 2013, 87p.

- MEDDE, stratégie nationale bas-carbone, 2015, 208p.

- MEEDDM, *plan particules – des mesures nationales et locales pour améliorer la qualité de l'air*, 2010, 31p.

- MEEM, *la révolution de la croissance verte s'accélère*, 2016, 4p.

- MEEM, *Méthode pour la réalisation des BEGES – conformément à l'article L.229-25 du Code de l'environnement*, Version 4, 2016, 88p.

- MEEM, « Les TEPCV s'engagent pour la biodiversité » *La trame verte et bleue – Un outil pour maintenir la biodiversité dans nos territoires et lutter contre le changement climatique*, 2016, 16p

- MEEM, *TEPCV – les actions financées*, 2016, 4p.

- MFP, *révision générale des politiques publiques – guide méthodologique*, 2007, 22p.
- Ministère du logement et de l'habitat durable, *le SCoT - Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire*, 2017, p.2, 4p.
- Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, LAMBERT (A.) & BOULARD (J.C) « rapport de la commission de lutte contre l'inflation normative », 26 mars 2013, 116 p.
- MTES, *Plan climat (national) - 1 planète, 1 plan*, 2017, 20p.
- MTES, *Lettre d'information « CEE »*, 2018, 6p.
- MTES « Les contrats de transition écologique : 3 mois de négociation, 3 ans d'engagements, 30 ans de dynamique » *note de doctrine d'élaboration*, 2018, 7p.
- MTES, *suivi de la stratégie nationale bas-carbone – indicateurs de résultats*, 2018, 16p.
- MIES, *Mémento des décideurs - Les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre les gaz à effet de serre*, 1999, 81p.
- MIES, *Mémento des décideurs - Les collectivités territoriales engagées dans la lutte contre les gaz à effet de serre*, 2° Ed., 2003,132 p.
- MTES « Lutte pour la qualité de l'air : le Gouvernement et 15 territoires s'engagent ensemble pour le déploiement de zones à faibles émissions d'ici fin 2020 » *communiqué de presse*, 8 octobre 2018.
- MIES, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, programme national de lutte contre le changement climatique, 2000, 211 p.
- Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, « Transition énergétique – un virage essentiel pour le développement métropolitain », *interpellations stratégiques*, n°4, 2015, 96p
- Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, DREAL, Cerema, « Chantier "Accompagner la transition énergétique métropolitaine" - Synthèse des Plans Climat Énergie Territoriaux », *structuration de la Métropole Aix-Marseille-Provence*, 2015, 78 p.
- Paris « 416 projets votés : où en est-on ? » *La gazette du budget participatif*, n°1, 2017, 9p.
- Plan bâtiment durable, REINMANN (I.), ORTEGA (O.), « Les financements innovants de l'efficacité énergétique », *Rapport à Philippe Pelletier*, Tome 1 – Propositions, 2013, p. 39, 141p.
- Plan Bâtiment Durable - PELLETIER (P.), *Financements de la rénovation énergétique des logements privés et déploiement du tiers-financement : état des lieux*

et perspectives, Rapport remis à la Ministre du Logement et de l'Habitat Durable, 2017, 76p.

- Premier ministre, communiqué sur la politique de lutte contre l'effet de serre, commission interministérielle de l'effet de serre du 27 novembre 1998, Paris. http://discours.vie-publique.fr/notices/982000118.html

- Premier Ministre, *Moderniser l'action publique – programme de simplification*, 2013, 32p.

- Premier Ministre, *lettre de cadrage 2014 pour la transition écologique*, 18 février 2014, 304/14/SG.

- Premier ministre « Annonce des lauréats de l'appel à manifestations d'intérêt Territoires d'innovation de grande ambition », *communiqué de presse*, 04 janvier 2018

- Programme PRIVILEGES, Rapport de vulgarisation, 2006, 8p.

- Région Midi-Pyrénées, *Vers l'éco-responsabilité des manifestations pour les organisateurs d'évènements en Midi-Pyrénées*, 2009, 32p.

- Région PACA, TEC-Conseil, « impact énergétique du tourisme dans la région PACA », *Etudes régionales – étude énergie*, 2012, 214 p.

- Région PACA, *Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat*, études énergie, 2012, 154p.

- Région PACA, A.G.I.R par l'exemple : les Collectivités lauréates A.G.I.R pour l'énergie, 2012, 15p

- Région PACA, DREAL PACA – SRCAE, 2013, 383 p.

- Région PACA, SRCE PACA, *diagnostic & plan d'action stratégique*, 2014, 113 p

- Région PACA, DREAL PACA, *Fiche-outils de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA*, EPCI préexistantes à la Métropole, décembre 2014 (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/

- Région PACA, DREAL PACA, *Fiche-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA – Métropole d'Aix-Marseille-Provence*, janvier 2017, 8p (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/

- Région PACA, VALLON (M.C.) « Dispositifs locaux pour la transition énergétique - Vers la mise en œuvre du chef de filât '' Climat, Air, Énergie '' », *Conférence régionale de la transition énergétique*, Marseille, 21 mars 2017

- Région PACA, OUDART (N.) Région PACA, « Présentation du schéma régional biomasse », *14ème journée du réseau PACA-Climat*, 2 décembre 2016, Marseille

- Région PACA, *plan de croissance de l'économie touristique – schéma régional de développement touristique 2017-2022*, 2017, 201 p

- Région PACA, *Les OIR - le pari de l'excellence, une stratégie de spécialisation pour gagner la bataille de l'emploi*, juin 2017, 8p.

- Région PACA « support de présentation » *4ème comité partenarial d'adoption du SRADDET*, Marseille, 30 mai 2018

- République française « rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des PIA », annexe au projet de loi de finances pour 2018, pp.13-17, 175p.

- République Française « Guide technique pour la conception et l'aménagement des IRVE », *mise à jour du volet technique du Livre vert sur les infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules '' décarbonés ''*, 2014, 36p

- Réseau Action Climat, *Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales*, 2016, 36p.

- Réseau Action Climat, *Transition énergétique : comment financer les solutions de mobilité ?*, 2015, 40p.

- Sénat, BELOT(M.), JUILHARD (J-M.), *rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les énergies locales*, rapport d'information n°436, 2006, 244 p.

- Sénat, JACOB (C.) (Rap.), Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 1133, 2008.

- Sénat, BIES (P.) « avis de la commission développement durable », dossier législatif de la loi n°2014-344 ALUR, n°1286, 18 juillet 2013

- Sénat, GAUDIN (J-C.), *proposition d'amendement n°89*, seconde lecture du projet de loi MAPTAM, séance du 27 septembre 2013

- Sénat, question écrite n°13770, *JO Sénat* 20/11/2014, p. 2572 ; réponse du Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, *JO Sénat 07/05/2015*, p. 1062

- Sénat, LEBRANCHU (M.), *présentation de l'amendement n°1046 rectifié*, Sénat, séance du 20 janvier 2015.

- Sénat, question écrite n°24845, *JO Sénat* 02/02/2017, p. 339 – réponse du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat, *JO Sénat* 20/04/2017, p. 1497.

- Sénat, question écrite n°02755, *JO Sénat* 18/01/2018, p.169

- Service d'étude sur les transports, les routes et leurs aménagements « Emissions routières de polluants atmosphériques – courbes et facteurs d'influence » Note d'information n°92, 2009, 15 p.

- Service d'étude sur les transports, les routes et leurs aménagements « Emissions routières de polluants atmosphériques, courbes et facteurs d'influence », *Economie, Environnement, Conception*, note d'information, n°92, 2009, 15p.

- Sommet mondial Climat & Territoire « L'action territoriale au cœur de la réponse au défi climatique », déclaration politique, Lyon, 2 juillet 2015.

- Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2015-2020), adopté en conseil des ministres le 04 février 2015.

- Syndicat national du chauffage urbain et de la climatisation urbaine, *enquête annuelle sur les réseaux de chaleur et de froid*, rapport 2014, Edition nationale, 2015, 19p.

- Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire, Le Mouvement Associatif, *Rapport sur les stratégies des acteurs associatifs et proposition pour faire évoluer les modèles socio-économiques des associations*, Etude KPMG, 2017, 117p.

Articles de presse (ordre chronologique)

- DOUARD (F.) « 420 nouveaux MW d'électricité biomasse en France : les 15 lauréats de l'appel à projets CRE 4 » *Bioénergie international*, 6 octobre 2011

- BAUDET (M-B.) « Le Medef refuse les conclusions du débat sur la transition énergétique », *Le monde – Planète*, 18 juillet 2013

- SCHNEID (O.) « Fin du Débat national sur la transition énergétique : tout ça pour ça ? » *la gazette des communes – club techni.cités*, 24 juillet 2013

- EECKHOUT (L.V.) « Rénovation énergétique de l'habitat : l'objectif du gouvernement hors de portée » *Le Monde*, 04 juin 2014

- COLLADO (G.) « et si la Métropole n'existait pas » *Go Met'*, 15 juillet 2014

- LANGEVIN (P.) & DONZEL (A.) " Métropole en devenir : pour quel avenir ?" *pensons le matin*, 13 décembre 2014

- SCHNELD (O.), « Éclairage public : vous avez dit smart ? smart city : les clés de la ville intelligente », *la gazette des communes*, 25 mars 2015

- MATIAS (C.), « Propreté à Marseille : volontaires et éco-ambassadeurs », *La Provence*, 30 juillet 2015

- VIAL (C.) « Le pays d'Arles rejette une fusion entre Département et Métropole », *La Provence*, 06 décembre 2016

- RADISSON (L.) « PCAET : le Ministère de l'environnement demande de travailler la qualité » *actu-environnement*, 27 septembre 2016.

- PICAUD (E.) « Plan climat-air-énergie : pourquoi les collectivités ont du mal à innover », *la gazette des communes*, 01 décembre 2016

- LENORMAND (A.) « Transition énergétique – EnR en Europe : la France encore loin de ses objectifs », *Localtis - Caisse des dépôts*, 17 mars 2017

- AFP « A Fos-sur-Mer, la "poussière noire" et les cancers », *Science et Avenir*, 24 mars 2017

- AFP « Port de Marseille : les émissions de soufre ont chuté de 40% depuis 2010 », *le point*, 19 mai 2017

- MUGICA (M.) « [Législatives] Fusion département-métropole : qu'en pensent les candidats ? », *Go Met'*, 20 juin 2017

- PIALOT (D.) « Transition énergétique : les collectivités réclament une réforme fiscale », *La tribune*, 21 juin 2017

- DURAND (A. A.), « Outre Paris, 45 villes françaises ont adopté le budget participatif », *Le monde - les décodeurs*, 06 octobre 2017

- GARRIGUES (A.) & DESCAMPS (O.) « Sébastien Lecornu : '' Des contrats de transition écologique pour faire du sur-mesure '' » La gazette.fr, 11 janvier 2018

- HACQUEMAND (E.), « "Name and shame" : les ministres encouragent la dénonciation », *Paris Match*, 24 février 2018

- BOUGHRIET (S.) « Bio-raffinerie de La Mède : Total importera 300.000 tonnes par an d'huile de palme » *actu-environnement*, 16 mai 2018

- COLLET (P.) « Péage inversé : Lille attend la loi mobilité pour lancer son expérimentation », *actu-environnement*, 31 août 2018

- VIALLET (M.) « Jean-Claude Gaudin démissionne de la présidence de la métropole Aix-Marseille-Provence », *France Bleu*, 4 septembre 2018

- A.M. & AFP « Edouard Philippe demande au préfet de travailler sur la fusion entre le département et la métropole Aix-Marseille » *20minutes & AFP*, 13 septembre 2018

- ZECCONI (J.) « Les vice-présidents de la Métropole dévoilés, Blum remplace Serrus aux transports », *Made in Marseille*, 26 septembre 2018

- VINZENT (J.) « Martine VASSAL bricole un agenda environnemental à un milliard d'euros » *Marsactu*, 17 octobre 2018

- KERBOUA (N.) « La Métropole et le Département dans un engagement commun pour l'environnement » *Go Met'*, 24 octobre 2018

Ressources internet

- Académie Française, dictionnaire, 9° Edition : http://www.academie-francaise.fr/
- ADEME, Centre de ressource pour les Plans Climat-Air-Energie territoriaux. : http://www.territoires-climat.ademe.fr/
- ADEME, base de données bilan GES - http://www.bilans-ges.ademe.fr/
- ADEME, dispositif Cit'ergie - http://www.citergie.ademe.fr/
- Aix-en-Provence (Mairie), Chronologie de la création de la Métropole et des oppositions, en ligne - http://www.aixenprovence.fr/Metropole-chronologie-des-evenements/
- ARPE PACA – cartographie des agendas 21 adoptés au sein de la Région PACA http://www.territoires-durables-paca.org/agenda21-paca/moteur-de-recherche_697.html/
- ARPE PACA – plateforme territoires durables PACA - http://www.territoires-durables-paca.org/
- AtmoSud - *Consultation d'Inventaires Géolocalisés Air CLimat Energie* (CIGALE), http://cigale.atmosud.org/
- AtmoSud, *liste des publications* - https://www.airpaca.org/publications
- BEZARD (A.) « budgets participatifs en France en 2017 : bilan », 25 octobre2017, en ligne - https://lesbudgetsparticipatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan/
- Centre national de ressources textuelles et lexicales : www.crntl.fr/
- Cerema, définition réseau de chaleur et de froid - http://reseaux-chaleur.cerema.fr/quest-ce-quun-reseau-de-chaleurfroid-et-quest-ce-quun-reseau-technique/
- CRDD – Base de données : http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/
- CRE, *l'éclairage public et le mobilier urbain intelligent*, dossier en ligne - http://www.smartgrids-cre.fr/index.php?p=eclairage-mobilier-intelligents/
- CU MPM - Plan Climat adopté sur le territoire de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole : www.planclimat-mpm.fr/
- DGCL, Bilan des SDCI (cartographie) - https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bilan-des-schemas-departementaux-cooperation-intercommunale/

- DREAL PACA, “situation de la filière biomasse en PACA”, en ligne - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/la-situation-de-la-filiere-biomasse-en-paca-en-a8239.html/
- DREAL PACA, tableau de l’état d’avancement des PCET - http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/les-territoires-obliges-pcaet-a2936.html/
- DREAL PACA, Fiches-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la région PACA – Métropole et EPCI préexistantes (en ligne) - https://climat.ampmetropole.fr/public/groupe-de-travail/gt-1-appui-documentaire,1.html/
- Effinergie, Cartographie des villes ayant intégré la bonification de COS sur le territoire métropolitain : https://www.effinergie.org/web/1927-etude-de-l-utilisation-du-bonus-de-cos/
- Envirobat-BDM, description de la démarche - http://polebdm.eu/page/la-commission-demarche-bdm/
- European Energy Award, site officiel : http://www.european-energy-award.org/home/
- Fédération des entreprises publiques locales, *EPL DATA*, chiffres clés au 01 juin 2017 - http://www.lesepl.fr/epldata2017/epldata2017_04_secteurs.html?scene=secteurs/
- Gestionnaires de réseaux d’énergie – open data - https://opendata.reseaux-energies.fr/pages/accueil
- GPMM – Marseille-Fos, *Brochure historique*, 27p. http://www.marseille-port.fr/fr/Page/16404
- GREC-PACA – cahiers thématiques - http://www.grec-sud.fr/article/toutes-nos-publications-en-un-seul-clic/
- GRIDAUH – Compte-rendu de travaux de recherche relatifs à l’écriture des SCoT http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/
- Institut de recherche et débat sur la gouvernance, http://www.institutgouvernance.org/
- Métropole AMP, site officiel - https://www.ampmetropole.fr/
- Métropole AMP - Plateforme en ligne de communication dédiée à l’élaboration du plan climat-air-énergie métropolitain - https://climat.ampmetropole.fr/public/
- Métropole AMP - Conseil de territoire Marseille-Provence, Cartographie des points de recharge pour véhicules électriques - http://station-electra.fr/

- Métropole AMP - Conseil de territoire Marseille-Provence, démarche Trions nos déchets : http://trionsnosdechets-mpm.fr

- Métropole AMP - Conseil de territoire Pays d'Aix, programme éco-rénovez : http://www.eco-renovez.fr/

- Métropole AMP - Conseil de territoire Pays d'Aix, « un éco-trophée pour les Ambassadeurs de la mobilité - Les Ambassadeurs de la mobilité récompensés », *page internet* - http://www.agglo-paysdaix.fr/actualites/a/detail/un-eco-trophee-pour-les-ambassadeurs-de-la-mobilite-2306.html#&panel1-1

- MTES, page officielle TEPCV - https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/territoires-energie-positive-croissance-verte#e3/

- NU - Plateforme des actions réalisées par les acteurs non-partie à la CCNUCC : http://climateaction.unfccc.int/

- Observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air - http://oreca.maregionsud.fr/

- Région PACA, plateforme territoires en transition - http://www.territoires-en-transition-paca.fr/

- Région PACA, DREAL PACA, *Fiche-outil de déclinaison des objectifs du SRCAE de la Région PACA – guide méthodologique*, 2013, 16p. en ligne - http://oreca.maregionsud.fr/fileadmin/Documents/Donnees/SRCAE/Terr._SRCAE_PACA_Annexe_m%C3%A9thodo_v1.pdf/

- RTE - Site de la démarche EcoWatt - https://monecowatt.fr/

- SMED 13, *actes constitutifs en vigueur* – https://www.smed13.fr/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=6:actes-constitutifs-et-statuts&Itemid=31/

Table des matières

Liste des acronymes 1

INTRODUCTION 10

§1 – Du changement climatique à la reconnaissance d'une politique climatique territoriale 11

A) L'approche de la question climatique au sein du droit international 11

B) La reconnaissance du rôle des territoires dans l'atteinte des objectifs climatiques 13

C) La planification comme outil au cœur de la réalisation des politiques climatiques 14

§ 2 – La Métropole AMP, prisme de notre étude 16

A) Présentation du territoire d'étude 17

B) Présentation des outils préexistants à la construction du plan climat-air-énergie métropolitain (PCAEM) 18

C) Définition du cadre d'étude 20

Problématique 22

PREMIERE PARTIE : L'EFFICACITE POTENTIELLE DU PLAN CLIMAT DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 24

TITRE PREMIER : LE PLAN CLIMAT-AIR-ENERGIE TERRITORIAL, OUTIL INTERCOMMUNAL DES POLITIQUES CLIMATIQUES. 24

Chapitre 1 : La politique climatique intercommunale, résultat d'un cadre juridique en continuelle mutation .. 25

Section 1 : Entre coadministration et régulation de l'action climatique, un positionnement de l'Etat symptomatique de ses mutations 25

§1 – L'action directe de l'Etat dans la réalisation des politiques climatiques 26

A) La définition par l'État des objectifs d'une politique climatique 26

B) Une action désormais limitée de l'Etat dans la réalisation de sa politique climatique 31

§2 – Le glissement vers un Etat régulateur 36

A) Une coadministration Etat-collectivités, fruit d'une fragmentation de la compétence climatique 36

B) Un glissement vers un rôle de régulation financière de l'Etat 38

Section 2 : La place du plan climat au cœur d'une politique climatique intercommunale en construction 41

§1 – Une approche originellement fragmentée de l'organisation climatique des territoires 41

A) Une organisation des politiques climatiques territoriales issue d'un principe d'intégration non finalisé 41

B) La création d'un cadre des politiques climatiques territoriales aux contours encore flous 44

§2 – La consécration d'une coordination des politiques climatiques territoriales au sein du couple région-intercommunalité 45

A) La région, chef de file « climat-air-énergie » 46

B) L'intercommunalité, de la contribution à la transition énergétique à sa coordination 49

Conclusion de Chapitre 51

Chapitre 2 : Le plan climat, outil central de la stratégie climat-énergie intercommunale 52

Section 1 : Un développement erratique des PCAET 52

§1 – La genèse des plans climat territoriaux. 52

§2 – Une première consécration normative des PCET 56

A) L'acculturation à la planification climatique territoriale 56

B) Le processus du Grenelle et l'ancrage de l'utilité des PCET 57
C) La consécration normative d'un PCET approximatif 59
§3 – La loi de transition énergétique et le perfectionnement des plans climat 64
A) Le débat national sur la transition énergétique, une requalification des plans climat 65
B) La loi de transition énergétique : création d'une nouvelle génération de plans climat 67
C) Le décret n°2016-849, vers une maturité conceptuelle des plans climat 70
Section 2 : Une complexification des étapes structurelles du plan climat 73
§1 – « Plan », ou la construction de l'outil stratégique et opérationnel 75
A) La préfiguration du plan climat 75
B) La construction de la planification climatique territoriale 78
§2 – Mise en œuvre et évaluation du PCAET 83
A) « do », ou la mise en œuvre du PCAET 83
B) « Check – react », ou la réalisation de la démarche d'amélioration continue 86
§3 – L'intégration de strates spécifiques dans la construction du PCAET 91
A) L'évaluation environnementale stratégique, ou l'intégration d'une nouvelle strate d'exigences environnementales 91
B) La participation du public au cœur des éléments du plan climat 93
Conclusion de Chapitre 98
Conclusion de Titre 99
TITRE SECOND : LA DIFFICILE ARTICULATION DU PLAN CLIMAT AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES METROPOLITAINES .. 100
Chapitre 1 : Une articulation nécessaire entre plan climat et compétences métropolitaines 100
Section 1 : La création du plan climat dans un contexte d'instabilité métropolitaine 100
§1 – Une structure métropolitaine au champ d'action évolutif 101
A) Une stabilisation progressive de l'exercice des compétences du bloc communal 101
B) De l'absorption de compétences départementales à la nouvelle remise en question du périmètre d'action de la Métropole 105
§2 – Un cadre législatif générateur de freins à la mise en œuvre des compétences métropolitaines 109
A) Un flou persistant sur des compétences insuffisamment définies par le législateur : le cas des réseaux d'énergie 109
B) La construction d'un plan climat sur une Métropole à deux niveaux 118
Section 2 : Un travail d'adéquation des politiques climatiques intercommunales préexistantes à la Métropole 126
§1 – De l'identification à la préservation du périmètre d'action initial du plan climat 126
A) Le groupe de réflexion EPCI-Climat 126
B) Des politiques climatiques intercommunales à la politique climatique métropolitaine 130
§2 – Une consolidation des éléments nécessaires à l'efficacité de la politique climatique métropolitaine 141
A) Une consolidation nécessaire des éléments structurels de la politique climatique métropolitaine 141
B) Une consolidation nécessaire des composantes de la politique climatique métropolitaine 150
Conclusion de Chapitre 155
Chapitre 2 : Une intégration nécessaire des composantes des stratégies territoriales au sein du plan climat métropolitain 156
Section 1 : La nécessaire articulation du plan climat aux documents stratégiques régionaux 156
§ 1 – Des synergies complexes entre volet climat-air-énergie du SRADDET et plan climat métropolitain 157
A) La recherche d'une articulation entre politique climatique métropolitaine et schéma régional climat-air-énergie 158

B) L'intégration des nouveaux volets du schéma régional climat-air-énergie dans la construction du plan climat métropolitain. 163
§2 – la nécessaire intégration des stratégies thématiques régionales en lien avec la politique climatique métropolitaine 168
A) Une prise en compte des éléments sectoriels du SRADDET impactant la politique climatique métropolitaine 168
B) Des stratégies thématiques régionales connexes au plan climat métropolitain 174
Section 2 : L'articulation du PCAEM aux planifications infrarégionales 178
§1 – Une interconnexion nécessaire entre politique climatique métropolitaine et planifications externes 178
A) La prise en compte des documents d'échelle infrarégionale 178
B) L'intégration des démarches volontaires communales 182
§ 2 – L'articulation du plan climat avec les documents stratégiques métropolitains 188
A) L'articulation entre PCAEM et documents intégrateurs métropolitains 189
B) L'articulation avec les documents sectoriels de la Métropole 194
Conclusion de Chapitre 197
Conclusion de titre *198*
CONCLUSION DE PARTIE 199
DEUXIEME PARTIE : L'EFFECTIVITE RELATIVE DU PLAN CLIMAT DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 200
TITRE PREMIER : UNE APPLICABILITE JURIDIQUE DU PLAN CLIMAT EN CONSTRUCTION 200
Chapitre 1 : Un caractère relatif de l'adoption des plans climat par ses obligés *201*
Section 1 : Une obligation de façade d'adoption des plans climat 201
§1 – L'absence de conséquences juridiques à la non-adoption des plans climat 201
A) Un manquement généralisé à l'obligation d'adoption des plans climat 201
B) Une obligation d'adoption des plans climat privée de sanction 205
§2 – La voie contentieuse, peu adaptée s'agissant de l'applicabilité du PCAEM 209
A) Le recours pour excès de pouvoir en cas de non-respect de l'exigence d'adoption du PCAEM 209
B) Une inaction climatique territoriale sanctionnable sous l'angle du recours en manquement ? 214
Section 2 : La pertinence d'un cadre adapté à l'application des plans climat 219
§1 – Une effectivité de l'adoption des plans climat dépendante de nombreuses contraintes 219
A) L'inscription des plans climat dans un cadre législatif en plein développement 219
B) Une insuffisance de moyens à disposition des collectivités dans la réalisation des plans climat 223
§2 – Le déploiement d'un cadre conciliant applicabilité et effectivité des plans climat 228
A) La création d'outils dédiés au déploiement des plans climat intercommunaux 228
B) La mise en place d'un cadre contraignant à l'adoption des PCAET 232
Conclusion de Chapitre 237
Chapitre 2 : Une opposabilité des plans climat incertaine *238*
Section 1 : L'identification des effets du plan climat dans la structuration des actions métropolitaines 238
§1 – Une consolidation nécessaire des relations du plan climat avec les planifications internes 239
A) Un renversement des rôles entre SCoT et PCAET inopportun 239
B) La nécessité de la construction d'un lien opérationnel entre PLUi et PCAET 242
C) Le projet métropolitain et l'obligation de prise en compte transversale du climat dans les actions de la Métropole 244
§2 – Une opposabilité du PCAET dans l'élaboration budgétaire des politiques publiques 246

Section 2 : Le développement des effets juridiques du PCAET 248
§1 – Les effets juridiques classiques des plans climat 248
A) Les effets indirects des plans climat sur les actes administratifs 248
B) Le plan climat comme vecteur de responsabilité juridique 250
§ 2 – Le renforcement des effets juridiques concernant la transition énergétique 252
A) La création d'un lien de cohérence entre les actions en matière d'énergie 252
B) la recherche d'un équilibre entre cohérence de la transition énergétique et libre administration des collectivités 254
Conclusion de Chapitre 256
Conclusion de Titre 257
TITRE SECOND : LE PLAN CLIMAT, VECTEUR D'EFFECTIVITE OPERATIONNELLE DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE METROPOLITAINE 258
Chapitre 1 : L'organisation des outils de mise en œuvre de la politique climatique métropolitaine 258
Section 1 : La coordination d'une palette d'outils d'obligation règlementaire 259
§1 – Le plan climat, catalyseur des obligations d'urbanisme au service de la politique climatique territoriale 259
A) Une palette étendue de règles obligatoires en matière de continuités écologiques 259
B) L'utilisation d'outils d'obligation permettant le déploiement des réseaux d'énergie 262
§2 – Le plan climat, cadre potentiel de mesures restrictives appliquées aux transports 265
A) L'interconnexion du plan climat avec les mesures restrictives liées à la circulation et au stationnement 266
B) Les mesures de restriction liées à la police de la circulation et du stationnement 268
Section 2 : La mise en œuvre d'outils de régulation, vecteur d'effectivité de la politique climatique métropolitaine 275
§1 – L'utilisation d'outils de régulation sur le territoire 276
A) Le développement de mécanismes de régulation indirects au travers de l'écoconditionnalité 277
B) L'intervention de la collectivité dans la régulation des actions climatiques 282
§2 – L'utilisation d'outils d'autorégulation au sein de l'intercommunalité 287
A) La mise en œuvre d'outils d'autorégulation à finalité d'exemplarité climat-énergie 287
B) L'utilisation d'outils de régulation externes au profit de l'intercommunalité 292
Conclusion de Chapitre 298
Chapitre 2 : Le plan climat, cadre de l'évolution des acteurs de la politique climatique métropolitaine 299
Section 1 : Une nécessaire évolution des rapports entre acteurs publics dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine 299
§1 – Une coordination nécessaire des acteurs publics nationaux dans la réalisation de la politique climatique métropolitaine 300
A) Un rôle central de l'ADEME au sein des plans climat 300
B) Pour un renforcement de la coordination au sein des organismes publics nationaux d'appui aux politiques climatiques territoriales 306
§2 Le rôle des organismes publics locaux dans l'effectivité de la politique climatique métropolitaine 309
A) Des structures publiques locales accompagnatrices de la politique climatique métropolitaine 309
B) – Des structures publiques actrices de la politique climatique métropolitaine 312
Section 2 : Une effectivité du plan climat liée au rôle en mutation des parties prenantes 321
§1 – Le monde associatif, cheville ouvrière de la politique climatique métropolitaine 321
A) Les associations, entre garde-fou et relai d'information des politiques climatiques territoriales 322
B) Un rôle d'accompagnement à la réalisation de l'action publique 323

C) L'action associative, vecteur d'effectivité du plan climat 324
§2 – Le monde économique : de l'organisme émetteur de pollutions au porteur de solutions 325
A) La réduction des activités polluantes sur le territoire 326
B) La participation des entreprises à la politique climatique métropolitaine par la transition énergétique 327
§3 – L'université et la recherche dans une dynamique partenariale 329
A) De l'université vers la collectivité : l'exploitation d'un laboratoire « in vivo » 330
B) De la collectivité vers l'université : une valorisation territoriale de l'innovation 331
§4 – Le citoyen, de la partie prenante hors-catégorie à l'acteur potentiel 333
A) Un rôle passif du citoyen déterminant dans la réalisation effective des plans climat. 333
B) L'accompagnement du territoire dans un rôle actif du citoyen 336
Conclusion de Chapitre 340
Conclusion de Titre *341*
CONCLUSION DE PARTIE 342
CONCLUSION GENERALE 343
Bibliographie 345
Table des matières 394

Annexes

- A1 – Carte heuristique par EPCI des actions climatiques délibérées
- A2 – Carte heuristique par thématique des actions climatiques (non requalifié)
- A3 – Carte heuristique par thématique des actions climatiques (requalifié)
- A4 – Carte heuristique des actions dont la réalisation apparaît pertinente à l'échelle métropolitaine
- A5 – Carte heuristique des actions dont la réalisation apparaît pertinente avec un cadre stratégique métropolitain et une mise en œuvre déléguée aux conseils de territoire
- A6 - Carte heuristique des actions dont la réalisation apparaît pertinente à l'échelle des conseils de territoire

Résumé de thèse

À travers l'analyse de la politique climatique à l'échelle intercommunale, la question est aujourd'hui de savoir si le cadre règlementaire apparaît à la fois juridiquement efficace et effectif dans la réalisation des objectifs intercommunaux d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique. Cette analyse prend pour objet d'étude la constitution du plan climat de la Métropole Aix-Marseille-Provence, institution concernée par un ensemble des réformes territoriales, et ce notamment dans la construction de sa politique climatique métropolitaine.

Thesis summary

Through the analysis of the legal components of the climate action at an intercommunal scale, the question is whether the legal framework built in order to reach the objectives of GHG emissions mitigation and climate change adaptation appears suitable in terms of efficacy and implementation. We explore the establishment of the climate planning document of Aix-Marseille-Provence Metropolis, an institution affected by numerous structural changes in link with territorial reforms.