

## Master en fondements et pratiques de la durabilité

POLITIQUES CLIMATIQUES MUNICIPALES ET  
TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.  
L'EXEMPLE DES PLANS CLIMAT À GENÈVE ET LAUSANNE.

Étudiante : Lina Bouéry

Sous la direction de  
M. Jean-Philippe Leresche

Expertise de  
M. Augustin Fragnière



Figure 1 - Couvertures des stratégies climatiques des Villes de Genève et Lausanne  
<https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>  
<https://www.espazium.ch/fr/actualites/plan-climat-de-la-ville-de-lausanne>

Février 2023

## RÉSUMÉ

Ce mémoire cherche à estimer l'impact des politiques climatiques municipales sur les transformations de l'action publique locale à Genève et Lausanne. S'il existe déjà des travaux institutionnels au sujet des politiques climatiques municipales, ils demeurent encore souvent trop axés sur des métropoles mondiales et traitent des conditions institutionnelles favorables au changement de l'action publique de manière indirecte ou lacunaire. Ce travail se base sur une série d'entretiens réalisés auprès de cadres de la fonction publique dans les deux municipalités. D'un point de vue théorique, il s'inscrit dans la lignée des analyses néo-institutionnelles contemporaines, et cherche donc à étudier les relations entre institution et individus dans la conduite du (non) changement, en accordant une place importante aux acteurs qui étaient parfois omis par les écrits néo-institutionnels séminaux. Il conclut que les politiques climatiques municipales à Genève et Lausanne constituent des forces motrices et des matrices aux transformations de l'action publique locale face aux nouveaux problèmes publics complexes, transversaux et imminents comme la crise climatique. Il soulève les opportunités et les défis relatifs à cinq transformations majeures de l'action publique locale en réponse au problème climat : la transversalisation de l'action publique ; la professionnalisation et la légitimité des administrations ; le recours à des sources d'expertise multiples ; la circulation des modèles d'action publique ; et l'évaluation des politiques locales.

## ABSTRACT

This master thesis seeks to investigate the impact of municipal climate policies on the transformation of local public action in Geneva and Lausanne. Although institutional research regarding municipal climate policies already exist, they are too often focused on global metropolises and deal with the institutional conditions conducive to change in public action in an indirect or incomplete manner. This work is based on a series of interviews with public officials in the two municipalities. From a theoretical point of view, this research is in line with contemporary neo-institutional analyses, and thus seeks to study the relationship between institutions and individuals which can lead to (non) change, giving an important place to actors who were sometimes omitted by the seminal neo-institutional literature. It concludes that municipal climate policies in Geneva and Lausanne constitute driving forces and matrices for transformations in local public action in the face of new, complex, transversal and imminent public problems such as the climate crisis. It raises the opportunities and challenges related to five major transformations of local public action in response to the climate agenda: the transversalization of public action; the professionalization and legitimacy of administrations; the use of multiple sources of expertise; the circulation of models of public action; and the evaluation of local policies.

|||||

## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon directeur de mémoire, Monsieur Jean-Philippe Leresche. Je le remercie de m'avoir encadré, orienté, aidé et conseillé.

J'adresse par ailleurs mes sincères remerciements à tous les professeurs, intervenants et toutes les personnes qui par leurs échanges et leurs regards critiques ont guidé mes réflexions tout au long de ce master.

Je remercie également ma famille et mes proches pour leurs encouragements tout au long de mes études universitaires.



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....p.9

MÉTHODOLOGIE.....p.12

### CHAPITRE I - Revue de littérature

#### I/ Villes et dérèglements climatiques

**A- Un consensus scientifique sur le rôle joué par les villes dans les dérèglements climatiques**.....p.14

1- La responsabilité des villes dans les changements climatiques en cours et à venir.....p.15

2- La vulnérabilité des villes face aux changements climatiques.....p.15

3- La responsabilité des villes à agir face aux changements climatiques.....p.16

**B- Les politiques climatiques municipales : la traduction locale d'un problème public global**.....p.16

1- D'une approche positive à une approche négative de la responsabilité climatique.....p.16

2- Une réponse locale cadrée par une méthodologie internationale.....p.17

3- L'évolution de la prise en charge du problème climat par l'échelon local

a. Des villes pionnières particulièrement étudiées.....p.18

b. De l'expérimentation à l'institutionnalisation.....p.18

**II- Les villes : un échelon doté de capacités d'action pour agir en matière climatique**.....p.19

**A- Les villes : un échelon doté de compétences légales pour agir en matière d'atténuation**.....p.19

**B- Politiques climatiques locales participation citoyenne dans les politiques climatiques locales**.....p.20

**C- Politiques climatiques locales et expertise**.....p.21

**III- Les villes : obstacles et limites dans la lutte contre les dérèglements climatiques**.....p.21

**A-Un déséquilibre dans le traitement de l'adaptation et de la mitigation à l'échelle municipale**.....p.21

1- Un manque de conscience sur l'immédiateté de l'urgence.....p.22

2- Un engagement financier conséquent.....p.22

3- Un manque de données fines et de compétences.....p.22

4- Réflexions autour de l'adaptation.....p.23

|||||



a. Bases théoriques.....	p.46
b. L'approche du changement.....	p.47
<b>B- L'importance des acteurs individuels dans le changement des institutions.....</b>	<b>p.48</b>
1- Les théories institutionnelles pluralistes.....	p.48
a. Bases théoriques.....	p.48
b. L'approche du changement.....	p.49
2- L'importance des « compétences sociales » dans la conduite du changement institutionnel.....	p.50
<b><u>CHAPITRE III – Études de cas</u>.....</b>	<b>p.51</b>
<b><u>I- Fonctionnement institutionnel helvétique</u>.....</b>	<b>p.51</b>
<b>A- La Suisse.....</b>	<b>p.51</b>
1- Le système politique suisse et l'échelon local.....	p.52
2- Le fonctionnement des administrations suisses.....	p.52
a. L'interface politico-administrative.....	p.52
b. Une politisation des postes de la fonction publique en Suisse.....	p.53
<b>B- Les villes de Genève et Lausanne.....</b>	<b>p.53</b>
1- Fonctionnement des institutions.....	p.54
a. Genève.....	p.54
b. Lausanne.....	p.55
c. Comparaisons institutionnelles.....	p.57
2- Profil climatique de Genève et Lausanne.....	p.57
<b><u>II- Cadre légal de l'action climatique en Suisse</u>.....</b>	<b>p.62</b>
<b>A- Législations et actions climatiques fédérales.....</b>	<b>p.62</b>
<b>B- Législations et actions climatiques cantonales.....</b>	<b>p.63</b>
<b>C- Les « plans climat ».....</b>	<b>p.64</b>
<b>D- Leviers légaux des municipalités en matière climatique.....</b>	<b>p.64</b>
1- Un rôle de sensibilisation et de lobby politique.....	p.64
2- L'influence des villes sur les marchés locaux.....	p.65
<b><u>III- Les stratégies climatiques à Genève et Lausanne : éléments introductifs</u>.....</b>	<b>p.65</b>
<b>A- La genèse des politiques climatiques à Genève et Lausanne.....</b>	<b>p.66</b>
1- Un contexte favorable à l'élaboration de stratégies climatiques dans les deux villes.....	p.66
2- Une tradition d'intégration des enjeux climatiques dans les politiques sectorielles des deux villes.....	p.67
3- Entre hâte et attentisme : le paradoxe du passage à l'action des élus.....	p.68
<b>B- La stratégie climat de la Ville de Genève.....</b>	<b>p.69</b>



C- Le plan climat de la Ville de Lausanne.....	p.72
--	------

**IV- Les stratégies climatiques à Genève et Lausanne : éléments analytiques**.....p.74

**A- Une approche transversale du problème climatique dans les deux villes**.....p.74

1- Des équipes dédiées à la coordination des stratégies climatiques.....p.74

2- L'organisation d'une consultation des cadres de la fonction publique.....p.77

3- Les collaborations interservices à différentes phases du cycle d'action publique.....p.77

4- Des arbitrages de politique publique en faveur des enjeux climatiques.....p.78

**B- Le recours à des sources de connaissances et de compétences expertes diversifiées**.....p.79

1- Les cabinets de conseil ou bureaux d'études privés.....p.79

2- Les partenaires issus du monde académique.....p.81

3- Les « experts de leur quotidien » : la participation citoyenne.....p.82

**C- La structuration d'un réseau d'action climatique entre collectivités**.....p.83

1- La circulation des modèles d'action climatique municipale.....p.83

2- La mutualisation des mesures adoptées avec d'autres collectivités territoriales.....p.85

3- Un réseau d'action climatique municipal à travers la Suisse.....p.85

**D- Le recours croissant à l'évaluation des politiques publiques à l'échelon local**.....p.86

**E- Les barrières et solutions à la transformation de l'action publique**.....p.86

1- L'inertie et le manque de créativité des administrations.....p.86

2- La dépendance des politiques publiques au sentier parcouru.....p.87

3- Les résistances cognitives.....p.89

4- Le manque de ressources d'action publique.....p.90

a. Les carences de ressources en droit.....p.90

b. Le manque de ressources cognitives.....p.92

**CHAPITRE IV – Discussion**.....p.93

**I- Les transformations de l'action publique locale face au problème climatique**.....p.93

**A- La transversalisation de l'action publique à Genève et Lausanne**.....p.93

**B- Professionnalisation des administrations et légitimité**.....p.94

**C- Le recours à des sources d'expertise multiples**.....p.95

**D- La circulation des modèles d'action publique**.....p.95

**E- L'évaluation des politiques locales**.....p.96

**II- Opportunités et défis des transformations de l'action publique locale face aux enjeux climatiques**.....p.97

**A- Opportunités**.....p.97



1- Un contexte favorable.....	p.97
2- L'évolution des cadres cognitifs au sein des administrations locales.....	p.97
<b>B- Défis</b> .....	p.99
1- L'inertie institutionnelle.....	p.99
a. Une explication par la contrainte cognitive.....	p.99
b. Une explication par les verrous individuels.....	p.99
2- La dépendance au sentier parcouru.....	p.100
3- Les carences en ressources d'action publique.....	p.100
 <b>CONCLUSION</b> .....	 p.101
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	 p.104
 <b>ANNEXE</b> .....	 p.111



## INTRODUCTION

Plus de la moitié de la population mondiale est aujourd'hui urbaine estime le rapport *World Urbanization Prospect* publié par l'ONU habitat en 2008. En tant que foyers de peuplement humain majeurs et principaux centres des activités économiques, les villes sont aujourd'hui les plus grandes responsables des dérèglements climatiques en cours et à venir, mais aussi les plus vulnérables face aux effets induits par ces changements. En 1992, la communauté internationale souligne la nécessité pour les autorités urbaines d'assumer leurs responsabilités face aux dérèglements climatiques en cours. La réponse attendue est politique et peut se traduire par des actions dites d'atténuation ou d'adaptation. Il existe en effet deux grands champs d'action climatique : l'atténuation d'une part, qui vise à réduire la quantité d'émissions de gaz à effet de serre ; l'adaptation d'autre part, qui permet d'« ajuster des systèmes naturels ou humains en réponse à des *stimuli* climatiques réels ou prévus et à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques »<sup>1</sup>. L'outil de planification associé à cet appel international est l'Agenda 21, qui permet de formuler des objectifs stratégiques et opérationnels en matière de durabilité économique, sociale et environnementale à l'échelon local. Les premières politiques climatiques se concentrent surtout sur le volet de l'atténuation qui se rapporte à l'objectif 13 des Objectifs du Développement Durable de l'Organisation des Nations-Unies.



Figure 2 - Objectifs du Développement Durables de l'ONU  
<https://fonda.asso.fr/ressources/les-17-objectifs-de-developpement-durable>

Depuis les années 2000, plusieurs grandes métropoles mondiales comme Paris, Quito ou encore Mexico ont développé une politique climatique d'atténuation de leurs émissions carbonées à part entière, en dehors de ces plans. Encore expérimentales dans les années 2000, les politiques climatiques municipales connaissent un véritable essor après l'adoption des

<sup>1</sup> Glossaire de la CCNUCC, [http://unfccc.int/essential\\_background/glossary/items/3666.php](http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php)

Accords de Paris en 2015. Les rapports du GIEC sur les projections alarmantes du climat ne sont pas non plus étrangères à l'intérêt porté à cet enjeu par les élus municipaux. Ces rapports sont la traduction d'une prise de conscience des acteurs scientifiques sur les dangers et les effets induits par le changement climatique, promouvant d'une part des actions d'atténuation des émissions sur tous les postes d'activité du territoire, mais aussi une logique d'adaptation aux effets induits par ces changements. De plus en plus, les politiques climatiques traitent conjointement des enjeux d'atténuation et d'adaptation, et sont appelées « plans climat » ou « stratégies climat » par les municipalités. Il est important de préciser qu'en fonction des États, les politiques climatiques municipales sont volontaires ou bien obligatoires pour les villes. Dans les pays où ces politiques sont obligatoires, leur contenu est souvent règlementé, que ce soit sur les méthodologies de comptage carbone et les études climatiques à réaliser en amont, ou encore sur la structure formelle que cette planification doit respecter, comme c'est le cas en France (Angot, 2013).

Nous verrons dans la revue de littérature que les villes ont été rapidement considérées comme un échelon pertinent dans la lutte contre les changements climatiques car elles disposent de plusieurs avantages en la matière. Elles ont souvent des compétences légales dans le domaine de l'énergie, une proximité particulière avec leurs administrés qui leur permet de les faire participer et d'agir sur leurs comportements, ou encore disposent de moyens administratifs importants pour répondre à ce problème d'envergure. Elles sont néanmoins confrontées à divers obstacles et limites pour agir efficacement sur ces questions. Elles connaissent tout d'abord une inégalité de connaissances et de compétences pour traiter atténuation et adaptation, souffrent des contraintes relatives à l'inertie institutionnelle, mais aussi de la fragmentation de l'action publique locale. Si les chercheurs commencent à s'intéresser aux facteurs institutionnels de réussite ou d'échec des politiques climatiques municipales, les travaux en question manquent encore d'exhaustivité, et abordent trop indirectement les transformations de l'action publique qui en découlent. Du fait de sa complexité, de sa transversalité et de son imminence, le problème climat se différencie des autres problèmes publics. Il nécessite des transformations de l'action publique locale en profondeur, tout autant qu'il en est la matrice. Les politiques climatiques municipales deviennent alors un moyen d'expérimenter des transformations de l'action publique, et par là, de les pérenniser à moyen-terme.

La sociologie contemporaine des institutions définit l'action publique (*policy*) comme la « concrétisation d'un programme d'actions construit collectivement (*politics*) par des acteurs publics et privés (*polity*) pour répondre à un ou plusieurs problèmes collectifs » (Hassenteufel, 2021). Le politologue américain Harold Lasswell a popularisé les modèles séquentiels pour décrire l'action publique. Le modèle le plus populaire commence par l'émergence d'un problème public, suivi de sa mise à l'agenda politique, de sa formulation et de l'adoption d'un programme de politique publique visant à y répondre, concrétisé par une phase de mise en

œuvre, et finalement l'évaluation de la politique en question. L'institution est le support matériel et immatériel de l'action publique. Dans l'approche économique des institutions, les institutions sont des « contraintes humainement conçues qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales » nécessaires à la croissance (North, 1990). Elles se composent alors d'un ensemble de règles et d'organisations chargées de les faire respecter. Les individus construisent et reproduisent librement les institutions afin de garantir leurs intérêts personnels. Dans l'approche sociologique des institutions, une institution est considérée comme un ensemble de règles, de procédures et de normes formelles, mais aussi de symboles et de modèles cognitifs qui permettent de fournir des « cadres de signification » sur lesquels se fonde l'action des acteurs. Les institutions permettent ainsi aux acteurs de prendre des décisions ou d'adopter des comportements socialement appropriés (March et Olsen, 2004).

Dans le contexte d'une action publique, les termes de « changement » ou de « transformation » ont de multiples significations (Boussaguet, 2020). Dans une politique publique, le terme de changement est employé pour désigner des modifications dans les instruments utilisés, les intérêts défendus (autrement dit ses acteurs), les institutions qui lui servent de support, ou encore les idées sur lesquelles elle se fonde (Hassenteufel, 2021). En tant que chercheur, on peut s'intéresser à l'objet-même d'un changement, son degré, ses effets, ou encore les trois en même temps (Hoeffler et al., 2010). Les transformations de l'action publique désignent quant à elles la façon dont a évolué la fabrique de l'action publique ces dernières années. Ces transformations découlent d'évolutions plus globales sur la réparation du pouvoir politique à tous les niveaux. La décision politique et ses actions qui étaient aux mains d'un « gouvernement » ont aujourd'hui laissé la place à une « gouvernance » (Le Galès, 1995), caractérisée par la fragmentation de l'autorité politique et la multiplication des lieux de construction de la décision. Face au recul de l'État central, l'action publique est transférée vers les échelons supranationaux ou se diffuse vers l'échelon local. En conséquence, l'échelon municipal connaît plusieurs mutations : une réponse transversale aux nouveaux problèmes publics qu'il doit prendre en charge ; une professionnalisation de ses élus et de ses hauts corps administratifs ; l'externalisation de certaines compétences expertes ; la circulation des modèles d'action publique ; et l'évaluation des politiques locales (Douillet et Lefebvre, 2017).

Dans ce mémoire, je souhaite étudier l'impact de l'action climatique municipale sur les transformations de l'action publique locale, et donc sur les administrations municipales de Genève et Lausanne. J'ai choisi ces deux municipalités car elles présentent des caractéristiques sociodémographiques relativement similaires et comptent moins de 200 000 habitants, pouvant ainsi appartenir à la catégorie des villes moyennes. Elles ont également des profils climatiques et un fonctionnement institutionnel relativement similaires, mais sont soumises à des systèmes législatifs quelque peu différents. Cette grande proximité rend ce choix pertinent dans une perspective comparative.

J'émetts l'hypothèse que les politiques climatiques locales impulsent et servent de support aux transformations de l'action publique locale, tout comme elles se trouvent confrontées à ses défis. Je postule que les résistances que connaissent les administrations de Genève et Lausanne au changement de leurs institutions peuvent être expliquées à la fois par les théories néo-institutionnelles sociologiques et du choix rationnel (cf. cadre théorique). À travers plusieurs entretiens semi-directifs réalisés auprès de hauts fonctionnaires en charge des politiques climatiques dans les deux municipalités, je souhaite examiner et comparer les (non) changements dans les instruments utilisés pour réaliser les plans climat, les acteurs impliqués (publics ou privés), les règles, ou encore les structures institutionnelles et les idées qui cadrent l'action publique dans les deux municipalités.

Ainsi, dans quelle mesure les politiques climatiques municipales à Genève et Lausanne constituent-elles une force motrice et une matrice aux transformations de l'action publique locale ? Afin de répondre à cette question, je réaliserai dans une première partie une revue de littérature sur les différentes approches des politiques climatiques d'atténuation et d'adaptation à l'échelon urbain dans la littérature en sciences humaines, sociales et naturelles. Je développerai ensuite une partie théorique autour du fonctionnement de l'action publique, ses mutations contemporaines, et donnerai finalement des éléments d'explication théoriques autour de la notion de (non)changement institutionnel. Je présenterai dans la partie suivante les cas de Genève et Lausanne, leur fonctionnement institutionnel, leurs profils et politiques climatiques, ainsi que leurs capacités légales en matière climatique. Sur la base de ces éléments, je dresserai un tableau comparatif des transformations de l'action publique à Genève et Lausanne, pour finalement proposer une discussion comparée mêlant terrain et théorie sur l'impact des politiques climatiques municipales sur les transformations de l'action publique à Genève et Lausanne.

## MÉTHODOLOGIE

Mon objectif étant de mesurer l'impact des politiques climatiques sur les institutions et sur l'action publique municipale, il m'est apparu plus pertinent d'adopter une méthode d'enquête qualitative. Par ailleurs, dans un contexte sanitaire contraignant et par manque de temps, je n'ai pas pu envisager d'autres types d'enquête qualitative, comme l'observation participante. Cette méthode m'aurait pourtant permis d'avoir une compréhension plus fine du travail des administrations à Genève et Lausanne.

J'ai donc choisi de me tourner vers des entretiens semi-directifs, dont certains ont eu lieu à distance en raison du COVID. Un entretien semi-directif se trouve à mi-chemin entre un entretien directif et un entretien libre. L'entretien directif est pertinent lorsque que l'on doit vérifier des hypothèses de manière standardisée. Qui que soit l'enquêté, l'enquêteur pose les



mêmes questions pré-rédigée dans le même ordre. Cela permet un traitement « quantitatif » de données plus qualitatives. L'entretien libre s'apparente au contraire à un échange plus informel autour de grandes thématiques, parfois même sans questions pré-rédigées à l'avance. L'entretien semi-directif consiste quant à lui en un entretien guidé, découpé en différentes catégories thématiques, dans lesquelles se trouvent plusieurs questions pré-rédigées. L'idée pour l'enquêteur est de guider l'entretien en fonction du discours de la personne interrogée, et donc d'adapter l'ordre des thématiques et des questions abordées, voire d'ajouter des questions spontanément. J'ai ainsi pris la liberté de reformuler certaines questions au moment des entretiens, en fonction du langage professionnel de la personne interrogée, mais aussi d'en ajouter certaines selon les thématiques abordées par l'enquêté. Ce type d'entretien permet une approche inductive, c'est-à-dire de s'engager sur une enquête de terrain sans avoir défini une hypothèse ou des thématiques précises, ce qui a été mon cas (Sauveyre, 2013).

Afin de construire mon guide d'entretien et de choisir les bonnes questions pour vérifier mes premières intuitions et construire une question de recherche pertinente (cf. introduction), je me suis appuyée sur l'ouvrage de Romy Sauveyre (2013) intitulé *Les méthodes de l'entretien en sciences sociales*. J'ai tout d'abord acquis quelques bases sur les politiques climatiques municipales et les transformations de l'action publique locale pour en identifier les enjeux principaux. J'ai ensuite réutilisé ces acquis pour ma revue de littérature. J'ai rédigé une consigne de départ afin de présenter mon travail, mes intentions et m'assurer du consentement des personnes enquêtées à être enregistrées ou encore à être citées dans mon développement. Certaines parties d'analyse ont été anonymisées pour respecter la parole des personnes interrogées. J'ai identifié les thématiques suivantes : le parcours professionnel, la fonction et le service dans lequel travaille le fonctionnaire interrogé ; l'approche transversale des politiques climatiques (incluant des questions sur le travail transversal des administrations, les collaborations potentielles avec les citoyens, les entreprises, d'autres collectivités ou encore le canton d'appartenance) ; le recours à de potentiels prestataires privés ou publics impliqués de près ou de loin dans ces politiques ; les acteurs du (non) changement au sein des administrations ; la variable politique ; les ressources d'action publique ; et enfin, la notion d'urgence climatique dans l'administration. Mon guide d'entretien « standard » est disponible en annexe (Annexe A).

Afin de répondre à ma question de recherche, j'ai décidé de réaliser des entretiens auprès des hauts fonctionnaires en charge des questions climatiques dans les cantons de Genève, Vaud et du Valais, et leurs villes principales, Genève, Lausanne et Sion. J'ai supposé que leur position à la « frontière » entre les différents services administratifs, mais également avec l'ensemble des acteurs extérieurs impliqués dans ces politiques, me permettrait d'avoir une vue panoramique des enjeux qui m'intéressent. J'ai alors rencontré Mme. Christel Dischinger le 25 janvier 2022, qui travaille comme cheffe de projet à la fondation pour le développement durable



des régions de montagne, et qui est responsable du plan climat dans le canton du Valais. J'ai également pu échanger avec M. Rémy Zinder le 9 février 2022, directeur du service cantonal du développement durable pour l'État de Genève. Je me suis enfin entretenue avec M. Yvan Rytz le 15 février 2022, alors délégué cantonal au plan climat vaudois. Sur la même période, j'ai eu la chance de m'entretenir avec les responsables de la stratégie climat à Genève, Albert Merino-Saum et Julie Perrenoud, le 02 février 2022 et le 13 février 2022, ainsi que Albane Ferraris le 22 avril 2022. J'ai également rencontré leur homologue Anne Roches, cheffe de l'unité climat de la Ville de Lausanne, le 3 février 2022. À l'issue de ces premiers entretiens, j'ai décidé de me concentrer sur l'échelon municipal pour plusieurs raisons. D'abord pour des raisons pratiques, car la littérature au sujet des politiques climatiques municipales était particulièrement abondante par rapport à l'échelon régional, ce qui permettait de réaliser une revue de littérature plus riche. De plus, dans une perspective climatique, il me semble intéressant de me pencher sur les villes en tant qu'échelon politique « le plus local », et sur les opportunités ou au contraire les défis institutionnels qu'il rencontre pour répondre à de tels enjeux. J'ai par la suite réalisé divers entretiens avec des hauts fonctionnaires qui travaillent sur les stratégies climatiques dans les différents services des deux administrations. L'intention derrière ces entretiens était d'avoir un autre point de vue, peut-être moins « optimiste » autour de ces plans, que celui de leurs créateurs. Cela m'a également permis de saisir les enjeux sectoriels et opérationnels en matière climatique, et autour des transformations de l'action publique locale évoqués en introduction. À Lausanne, j'ai eu la chance d'échanger avec Nicole Christe, cheffe du service d'architecture à la Ville de Lausanne, le 22 février 2022, mais aussi avec Benjamin Rudaz, chef de la division arbres et forêts à la Ville de Lausanne, le 07 mai 2022. Je me suis enfin entretenue avec M. Étienne Favey le 12 avril 2022, chef de projet pour le service de l'énergie de la Ville de Genève travaillant sur les questions climat. J'ai retenu les 7 témoignages – 4 à Genève et 3 à Lausanne – réalisés auprès des hauts fonctionnaires municipaux pour étayer mon analyse, à savoir ceux d'Anne Roches, Albert Merino-Saum, Julie Perrenoud, Albane Ferraris, Benjamin Rudaz, Étienne Favey et Nicole Christe.

## **CHAPITRE I - Revue de littérature**

Les politiques climatiques municipales font l'objet d'une littérature scientifique abondante. La section suivante propose un aperçu des recherches menées dans ce domaine jusqu'à ce jour, et les principales controverses scientifiques à ce sujet.

### **I/ Villes et dérèglements climatiques**

#### **A - Un consensus scientifique sur le rôle joué par les villes dans les dérèglements climatiques**



Le rôle joué par les villes dans les dérèglements climatiques fait l'objet d'une littérature en sciences naturelles, sociales et humaines particulièrement abondante et unanime. Elle porte à la fois sur la responsabilité des villes dans la production des changements climatiques en cours et à venir, mais aussi sur leur grande vulnérabilité face aux effets induits par ces changements.

## 1- La responsabilité des villes dans les changements climatiques en cours et à venir

Les villes portent tout d'abord la responsabilité d'être productrices d'une importante partie des émissions. Ainsi, depuis 2008, plus de la moitié de la population mondiale serait urbaine (ONU-Habitat, 2008), un chiffre qui devrait s'élever à 60% de la population mondiale d'ici à 2030 (avec une importante majorité sur le continent asiatique), soit l'équivalent de la population mondiale globale en 1986 (International Energy Agency, 2008). Environ deux tiers de l'énergie mondiale - soit environ 7 900 Mtep (millions de tonne en équivalent pétrole) en 2006 - est consommée dans les villes, alors que (seulement) la moitié de la population mondiale est urbaine. Les citoyens consomment également plus de charbon, de gaz et d'électricité que la moyenne mondiale, mais moins de pétrole (International Energy Agency, 2008). À horizon 2030, les villes devraient atteindre une consommation de 12 400 Mtep, et seraient alors responsables de 73% des émissions mondiales. Dans ces projections, 81% de l'augmentation de la consommation d'énergie future serait attribuée à des pays non-membres de l'OCDE. À titre de précision, 87% de l'énergie américaine sera consommée dans les villes, contre 80% en 2006. Dans l'Union Européenne, ce chiffre passera de 69 % à 75 % au cours de la période couverte par les projections. Enfin, les villes chinoises représenteront 83% de la consommation d'énergie mondiale en 2030, contre 80% aujourd'hui. Ainsi, les villes, et en particulier les grandes métropoles, sont des bassins majeurs de peuplement et d'activités humaines responsables de la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre (Contassot, 2008).

## 2- La vulnérabilité des villes face aux changements climatiques

En plus de devoir agir sur la réduction des émissions carbonées, les villes se trouvent également en première ligne des effets et des vulnérabilités induits par les changements climatiques, tant d'un point de vue social, économique que technique (Simon et al., 2018) : catastrophes naturelles, pandémies mondiales, pollution atmosphérique ou encore dégradation des infrastructures urbaines. Les villes tentent ainsi de s'adapter aux dérèglements déjà en cours tout en anticipant ceux qui pourraient apparaître dans le futur. Ces risques varient d'une ville à l'autre en fonction de la densité de la population, du stade de développement du pays dans lequel elles se trouvent, mais aussi de leur dotation en infrastructures (Simon et al., 2018). Ainsi, les villes sont souvent contraintes de développer des politiques dites d'adaptation ou de résilience. Ces politiques se traduisent la plupart du temps par des programmes de végétalisation ou la construction d'infrastructures pour faire face aux événements climatiques extrêmes.



### 3- La responsabilité des villes à agir face aux changements climatiques

Du fait de leur grande responsabilité dans la crise climatique et de leur vulnérabilité face à ses conséquences, les villes sont considérées par les chercheurs (voir notamment Göpfert et al., 2019) et les institutions internationales (comme l'ONU-Habitat) comme un échelon politique crucial pour intervenir sur ces questions. En effet, la grande contribution des villes dans la production des émissions de gaz à effet de serre les rend d'autant plus responsables dans les efforts de réduction à mettre en œuvre. Les politiques d'atténuation sont incarnées dans le discours émergent des villes dites « bas carbone ». Les politiques urbaines de transition bas carbone ont été particulièrement développées par Harriet Bulkeley, professeure de géographie et d'économie à l'Université de Durham. Pour elle, la transition des villes vers un modèle énergétique bas carbone doit passer par des modes de production et de consommation énergétiques à la fois plus efficaces et plus sobres. Cela implique d'améliorer l'efficacité énergétique des infrastructures municipales, de réfléchir aux manières d'atténuer l'impact carbone des administrations municipales à toutes les échelles, mais aussi d'inciter les entreprises et les habitants du territoire à des modes de production et de consommation plus modérés (Bulkeley et al., 2011).

#### **B- Les politiques climatiques municipales : la traduction locale d'un problème public global**

Un pan de la littérature au sujet des politiques climatiques aborde la question de la traduction des accords internationaux à l'échelon local.

##### 1- D'une approche positive à une approche négative de la responsabilité climatique

Dans la majeure partie des États, les plans climat municipaux font l'objet d'une élaboration volontaire de la part des communes. Ce caractère volontariste marque un tournant dans l'approche des pouvoirs publics à l'environnement. Ainsi, Brédif et al. (2015) soulignent que du premier Sommet de la Terre (1992) aux Accords de Paris (2015), les politiques publiques au sujet de l'environnement fonctionnaient selon un principe d'imputation. Ce principe d'action vise à identifier une chaîne de causalité directe entre une entité émettrice de gaz à effet de serre et une entité réceptrice des effets induits par ces émissions. Les accords internationaux et les politiques nationales et locales qui en découlent reposaient alors sur le système de responsabilités négatives du « pollueur-payeur », générant des sanctions pour l'entité émettrice (parfois même pour des émissions passées). L'histoire a prouvé, notamment dans le cadre des Accords de Kyoto (1997), qu'une telle approche n'a pas permis d'engager les actions radicales escomptées. Depuis la signature des Accords de Paris (2015), une approche différente fondée sur une conception positive de la responsabilité climatique a émergé. L'idée est de valoriser les



initiatives et les contributions volontaires visant à développer des stratégies bas carbone à tous les échelons plutôt que de sanctionner les plus gros émetteurs (Brédif et al., 2015). Cette nouvelle approche a donné plus de place à l'échelon local dans la lutte contre les dérèglements climatiques.

## 2- Une réponse locale cadrée par une méthodologie internationale

Outre l'aspect volontaire inspiré de la communauté internationale, les plans climat municipaux sont aussi imprégnés par les traités onusiens dans leur manière de cadrer le problème climatique. Les autorités publiques sont alors invitées à agir sur les causes du changement climatique (atténuation) et leurs conséquences (adaptation) (Richard, 2016). Ces termes ont été définis lors de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en 1992 (Richard, 2016). L'atténuation renvoie à l'idée de réduire la quantité d'émissions de gaz à effet de serre, alors que l'adaptation vise quant à elle à « *ajuster des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques réels ou prévus et à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques* »<sup>2</sup>.

Pourtant, Brédif et al. (2015) soulignent la difficulté actuelle des acteurs locaux – qu'ils soient issus des classes politiques ou de la société civile – à s'approprier des référentiels d'action climatique internationaux parfois déconnectés des réalités locales. Les auteurs insistent sur la « double nature » du problème climatique. Celui-ci a en effet une « face lumineuse », celle de sa formulation en des termes objectifs, simples et universels, avec des causes et des effets d'emballements climatiques clairement identifiables à l'échelle globale. À l'inverse, il existe un pan plus « obscur » qui procède de la complexité du climat en tant que problème public. Les auteurs soulignent les difficultés d'appropriation de concepts objectifs et insaisissables qui ne sont ni tangibles ni palpables. Les acteurs locaux ont de la peine à réaliser des liens de cause à effet à l'échelle locale, car les enjeux climatiques sur leur territoire sont souvent mal connus. L'échelon local est par ailleurs un espace où les dimensions symboliques et culturelles comptent pour beaucoup dans les logiques d'appropriation d'un enjeu. Ainsi, le lien particulier que les populations entretiennent avec leur lieu de vie et les institutions est essentiel dans la manière de définir les enjeux climatiques à l'échelle locale. Pour Brédif et al. (2015) l'influence des référentiels d'action climatique internationaux a pour conséquence d'engendrer des conduites mimétiques dans la définition des objectifs à atteindre et des moyens mis en œuvre en matière d'atténuation et d'adaptation, sans pour autant prendre en compte leurs spécificités propres.

## 3- L'évolution de la prise en charge du problème climat par l'échelon local

---

<sup>2</sup> Glossaire de la CCNUCC, [http://unfccc.int/essential\\_background/glossary/items/3666.php](http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php)

#### a. Des villes pionnières particulièrement étudiées

La littérature en sciences humaines et sociales a abondamment étudié certaines métropoles pionnières en matière de politique climatique à travers le monde. Ainsi, Paris (Contassot, 2008), Quito (Chu et al., 2016) ou encore Mexico (Romero-Lankao et al., 2013) ont fait l'objet de plusieurs travaux. Ces villes « sur-étudiées » ont servi d'exemples à travers le monde pour les villes qui souhaitent se lancer dans l'élaboration d'un plan climat municipal. Le modèle et la structure du plan climat parisien ont ainsi servi de modèle partout en Europe. L'innovation a été double pour élaborer ce plan : une innovation à la fois sur le fond, avec une politique basée sur des données scientifiques solides (bilan carbone métropolitain) alliant des objectifs d'atténuation et d'adaptation à la même hauteur, des exigences de résultats, la définition de critères et d'indicateurs d'évaluation précis ; une innovation sur la forme, avec l'impératif d'une démarche qui soit participative tout en associant des « volontaires du climat » issus de la société civile, du monde de l'entreprise ou encore des administrations publiques (Contassot, 2008). De manière générale, ce sont surtout les villes ou les collectivités les plus riches aux moyens techniques et humains les plus importants qui ont été pionnières, à une époque où aucune (ou de rares) subventions publiques existaient pour développer des plans climat (Richard et Bertrand, 2014).

#### b. De l'expérimentation à l'institutionnalisation

Un autre pan important de la littérature dédiée aux politiques climatiques locales retrace l'évolution de la prise en charge des questions climatiques par cet échelon.

D'après Luque-Ayala et al. (2018), la prise en compte des enjeux climatiques à l'échelle des villes s'est faite en trois temps. Une première période, à l'issue du Sommet de la Terre en 1992, a été marquée par un manque de connaissances, de compétences et de ressources financières et humaines pour s'intéresser aux questions climatiques, donnant lieu à des actions d'atténuation et d'adaptation décousues et souvent peu efficaces. Une seconde période, des années 2000 à 2010, a été caractérisée par de nombreuses expérimentations climatiques à l'échelle locale, principalement en matière d'atténuation. Une troisième phase, celle que nous connaissons aujourd'hui, s'articule autour de la généralisation de plans ou de politiques climatiques depuis environ 2015, impliquant souvent une prise en compte conjointe des questions d'atténuation et d'adaptation.

Alors que nous connaissons actuellement une généralisation de l'implication des villes autour des questions climatiques, la littérature a étudié les phénomènes associés à l'institutionnalisation de ces questions. Göpfert et al. (2019) définissent l'institutionnalisation d'une politique climatique municipale comme « *un processus visant à faire de l'atténuation et*



*de l'adaptation des aspects persistants et cohérents de la culture organisationnelle, par exemple en établissant une vision, des objectifs, des rôles, des procédures opérationnelles standard fondées sur des règles et des routines organisationnelles, afin de renforcer la légitimité, de favoriser la stabilité, d'améliorer la prévisibilité et de soutenir l'inclusion durable de l'atténuation et de l'adaptation en tant que partie intégrante des administrations municipales. »*

À titre d'exemple, l'institutionnalisation des politiques climatiques locales en France a été étudiée par Richard et Bertrand (2014). Ce processus s'est accompagné d'un recul de la participation citoyenne dans l'élaboration de ces politiques, et d'un accroissement de l'expertise sur ces sujets (Richard et Bertrand, 2014). D'une phase pionnière ou expérimentale pour des territoires déjà engagés d'un point de vue énergétique ou climatique, les PCAET se sont progressivement généralisés. La phase d'institutionnalisation de ces plans s'est fait « par le haut ». Les Grenelles de l'environnement à partir de 2009 et l'inflation législative associée à cette démarche marquent un second mouvement. Les collectivités de grande taille (de plus de 50 000 habitants) sont désormais contraintes d'élaborer un Plan Climat-Air-Énergie Territorial. Néanmoins, les auteurs insistent sur les nombreux tâtonnements méthodologiques, temporels et d'expertise auxquels les collectivités doivent faire face pour élaborer ces plans et les mettre en œuvre.

## **II/ Les villes : un échelon doté de capacités d'action pour agir en matière climatique**

La littérature au sujet des politiques climatiques locales questionne également les capacités d'action à disposition de l'échelon municipal pour agir en matière climatique. Je tâcherai présenter leur variété dans cette partie.

### **A- Un échelon doté de compétences légales pour agir en matière d'atténuation**

Tout d'abord, les villes disposent de compétences légales dans plusieurs domaines de politiques publiques en lien avec le climat. Les villes gèrent ainsi de nombreux services de proximité, comme la collecte des déchets, la mobilité collective, la gestion des espaces verts, les réseaux de chauffage et d'électricité ou encore des compétences en aménagement du territoire et en urbanisme. Les orientations de politiques sur ces sujets ont un impact sur le climat (Lambert-Habib, 2011). Les villes ont une maîtrise particulièrement importante des questions énergétiques à travers le monde. Elles sont souvent propriétaires voire productrices de certains réseaux énergétiques et peuvent avoir des exigences vis-à-vis de ses concessionnaires ou réguler la consommation énergétique de leur patrimoine (relativement important dans les villes européennes) (Aylett, 2010). Par exemple, la Ville de Paris est actionnaire majoritaire d'un réseau d'énergie fatale produite grâce à la combustion de déchets ménagers, ce qui lui donne un pouvoir important sur la décarbonisation énergétique de son

territoire (Contassot, 2008). Les villes peuvent aussi tenter d’agir sur leur forme urbaine (dense ou étalée) qui ont alors un impact important sur la consommation d’énergie. Elles sont donc dotées de nombreuses compétences leur permettant de jouer un rôle important sur l’atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

**B- Politiques climatiques locales et participation citoyenne**

Dans les travaux portant sur politiques climatiques locales, le rôle joué par la société civile est particulièrement étudié, qu’elle représente un individu (le citoyen) ou un groupe (le niveau associatif) (Lambert-Habib, 2011 ; Angot, 2013 ; Willemez, 2015). L’étude réalisée par Cloutier et al. (2014) à Québec est particulièrement pertinente en ce sens et montre les nombreux bénéfices relatifs à la participation citoyenne dans la gouvernance des politiques climatiques municipales. Le groupe de chercheurs a mené une étude sur les opportunités de participation des acteurs locaux dans l’élaboration et la mise en œuvre d’une politique d’adaptation à Québec. Ces derniers se montrent ainsi en faveur de la participation d’acteurs ayant des connaissances et une expérience singulière de leur territoire par leur ancienneté de résidence, leur profession, leur rôle social et citoyen dans la communauté, etc. Les autorités municipales ont décidé d’intégrer les citoyens dans les processus décisionnels autour des politiques municipales d’adaptation en vertu de leur « expertise citoyenne » (Sintomer, 2008). Les citoyens recherchés par les autorités sont ainsi « experts de leur quotidien » (Sintomer, 2008), en tant que résidents exposés aux effets des changements climatiques en cours, ou bien en tant que professionnels travaillant sur le territoire et observant de nouvelles opportunités ou difficultés dans leurs activités. Plusieurs catégories d’individus ont ainsi participé aux ateliers organisés par la ville de Québec : « simples » habitants, planificateurs, élus, représentant d’associations, ingénieurs, etc. Leur participation étant requise à toutes les étapes de développement de la politique en question, les auteurs montrent qu’elle est d’autant plus dans la phase de diagnostic des risques climatiques d’un territoire qui requière plus que les autres une expérience vécue du territoire concerné. Cela permet aux autorités de comprendre leur conception de la question climatique et les questions prioritaires à traiter. La municipalité et les scientifiques invités ont plutôt participé à la présentation d’une approche objective des risques, en montrant différents liens de cause à effet. Enfin, la phase de conception vise à faire ressortir des objectifs d’adaptation stratégiques et opérationnels qui sont réalisables et acceptables du point de vue des participants. Selon les auteurs, intégrer la participation citoyenne aux processus décisionnels permet d’inclure des personnes qui sont destinataires de ces politiques dans la décision, de combler le fossé qui existe entre planifications et opérations, et de fixer des objectifs à la fois réalisables et acceptables après information. Par ailleurs, les participants déclarent avoir une meilleure connaissance des mécanismes climatiques scientifiques et techniques, mais aussi de se sentir plus responsables et enclins à déployer des efforts pour s’adapter (Cloutier et al., 2014). Les villes ont ainsi un rôle important à jouer pour rendre les

comportements des citoyens et des entreprises plus responsables vis-à-vis du climat en les incluant dans les décisions politiques locales (Lambert-Habib, 2011).

### **C- Les politiques climatiques locales et expertise**

Bien que les travaux à ce sujet demeurent encore lacunaires et monographiques, quelques chercheurs (Lambert-Habib, 2011 ; Angot, 2013 ; Arnauld de Sartre et al., 2021) se sont penchés sur le sujet de l'expertise climatique à l'échelle locale. Ces études s'accordent sur la nécessité de conduire une action climatique transversale à l'échelon local car cet enjeu affecte l'ensemble des domaines d'action publique. Souvent, les projets et échanges entre les différents services sont coordonnés et assurés par une équipe de coordination, qui prend la forme d'une unité climat. Plusieurs études insistent sur les bénéfices d'une cellule transversale et a-sectorielle placée au-dessus de tous les autres services pour traiter conjointement l'atténuation et l'adaptation (Angot, 2013). Cette unité permet d'asseoir la légitimité d'une politique climatique interservices : elle doit s'assurer du développement d'une vision et d'objectifs communs à l'ensemble de la municipalité (Göpfert et al., 2019). Elle possède l'essentiel de l'expertise climatique locale mais doit faire participer activement les différents services autour des enjeux climatiques (Göpfert et al, 2019). Les cellules récemment créées pour conduire des politiques climatiques souffrent parfois d'un manque de légitimité et de compétences au sein d'administrations encore très cloisonnées en corps de métier. Pour pallier ces lacunes, les collectivités ont tendance à associer le déroulement de leurs politiques ou la substance de leurs politiques à une source d'expertise externe. Autrement dit, les collectivités ont recours à des bureaux d'étude qui leur fournissent des démarches « par projet » avec des temporalités et des catégories d'action établies, ou qui leur apportent une aide sur l'acquisition ou l'analyse de données importantes en lien avec les enjeux climatiques de leur territoire (Angot, 2013).

## **III/ Les villes : obstacles et limites dans la lutte contre les dérèglements climatiques**

### **A- Un déséquilibre dans le traitement de l'adaptation et de la mitigation à l'échelle municipale**

Une littérature abondante traite du contenu des politiques climatiques municipales, et de l'attention portée, ou non, aux volets d'atténuation et d'adaptation. L'attention portée au volet de l'atténuation demeure ainsi nettement plus importante (Lambert-Habib, 2011 ; Göpfert et al., 2019 ; Bertrand et Richard, 2014). Pour reprendre la formule éloquente de Bertrand et Richard (2014), l'adaptation ne serait que le « supplément d'âme » des politiques climatiques. En effet, une étude comparative des mesures d'adaptation dans différents États européens a montré que les mesures engagées n'étaient pas accompagnées des changements légaux et institutionnels nécessaires à leur mise en œuvre effective (Swart et al., 2009).

### 1- Un manque de conscience sur l'immédiateté de l'urgence

La première raison concerne le fait que les élus des collectivités locales ne prennent pas conscience de l'immédiateté des effets induits par les changements climatiques et repoussent les décisions d'adaptation à plus tard (Lambert-Habib, 2011 ; Knoepfel et Dupuis, 2011). Ainsi, les politiques publiques (et en particulier les politiques locales) sont encore trop orientées vers un calcul de gains et de pertes à court terme. Au mieux, les collectivités locales déploient des mesures d'adaptation dites « opportunistes » dont les gains sont quantifiables et visibles rapidement. Il s'agit souvent de « petits gestes » simples ou encore de co-bénéfices découlant d'autres politiques locales (Bertrand et Richard, 2014). Si certains auteurs penchent en faveur de l'ignorance des municipalités, d'autres travaux concluent à des justifications plus philosophiques sur ce retard en matière d'adaptation (Godard, 2010). En effet, prendre en charge cette thématique marquerait un tournant évident dans la conception du problème climatique, le faisant basculer de l'espoir à la résignation. Ainsi, les pouvoirs locaux seraient réticents à développer ce volet par peur qu'il ne signifie un renoncement fataliste à l'idée de réduire les émissions (Bertrand et Richard, 2014 ; Godard, 2010).

### 2- Un engagement financier conséquent

L'autre raison à ce déséquilibre courant serait que les enjeux d'adaptation requièrent un engagement financier de départ plus important de la part des pouvoirs publics que ceux relatifs à l'atténuation (Angot, 2013). Il est tout de même à noter que ce volet se développe à mesure que les collectivités reçoivent des subventions publiques ou font appel à des bureaux d'étude spécialisés leur conseillant fortement de déployer ces mesures préventives (Angot, 2013). Pourtant, si de nombreux discours émergent autour de cette idée, l'adaptation semble davantage mentionnée par les élus que véritablement mise en pratique (Bertrand et Richard, 2014).

### 3- Un manque de données précises et de compétences

Une dernière explication est mise en avant par la littérature pour expliquer ce décalage. En effet, les politiques climatiques locales (et nationales) sont aujourd'hui largement fondées sur les politiques et accords climatiques internationaux tournés vers l'atténuation. Alors que l'atténuation nécessite un engagement et des accords à l'échelle globale, l'adaptation se fait à l'échelle locale et dépend du contexte dans lequel elle s'inscrit. Contrairement aux politiques d'atténuation qui sont facilement répliquables d'un territoire à un autre et articulés autour de domaines clairement identifiés – eg. énergie et pollution de l'air –, les politiques d'adaptation sont plus singulières et dépendantes du contexte local. L'adaptation requière en ce sens une connaissance plus fine du territoire, de nouvelles compétences au sein des administrations et



des innovations décisionnelles qui font encore souvent défaut aux collectivités (Bertrand et Richard, 2014 ; Knoepfel et Dupuis, 2011).

#### 4- Réflexions autour de l'adaptation

Pourtant, la littérature a développé de nombreuses pistes d'adaptation scientifiques connues et cruciales autour desquelles l'échelon municipal pourrait se mobiliser : la lutte contre les îlots de chaleur en ville, la gestion cohérente des ressources en eau, l'adaptation du bâti aux aléas climatiques, ou encore la gestion des aléas sur la montée des eaux ou des aléas en montagne (Lambert-Habib, 2011). Les chercheurs ne sont pas d'accord sur la forme que pourrait prendre ce volet d'adaptation, certains préconisant une approche conjointe des enjeux d'atténuation et d'adaptation dans les politiques locales (Göpfert et al., 2019), alors que d'autres ont observé que les politiques d'adaptation semblent plus efficaces lorsqu'elles se (re)déploient dans une politique dédiée parallèle aux plans climatiques locaux, au sein d'une autorité ou d'un service *ad hoc* où se côtoient scientifiques et acteurs du territoire (Bernard et Richard, 2014). Cela peut passer par l'ajout d'une clause sur cette thématique dans toutes les autres politiques de la ville, également appelée *mainstreaming* de l'adaptation. De manière encore plus ambitieuse, les politiques d'adaptation auraient intérêt à relever d'une « gestion intégrée », autrement dit, à être prises en compte dans la conception même de toutes les politiques et planifications de la ville et des autres échelons territoriaux dont elle dépend (Bernard et Richard, 2014).

#### **B- Les contraintes de l'inertie institutionnelle dans les politiques climatiques locales**

Encore relativement partiel et lacunaire, un courant de recherche propose une approche croisée entre institutions, acteurs et politiques climatiques municipales. Des travaux institutionnalistes récents s'interrogent sur les caractéristiques des administrations municipales qui permettent d'expliquer le succès ou l'échec des politiques climatiques municipales. L'article de Munck et al. (2014) synthétise efficacement ces premiers travaux. En s'inscrivant dans une approche néo-institutionnelle, leur travail s'articule autour de la question de l'inertie des administrations comme obstacle principal à la réalisation de politiques climatiques municipales. Les auteurs définissent l'inertie comme la "rigidité" des institutions ou leur tendance à évoluer lentement et à résister au changement. Ils déclarent que l'inertie institutionnelle serait à l'origine d'une hausse exponentielle des gaz à effet de serre, et ce, malgré les efforts déployés à plusieurs niveaux à la suite des accords internationaux adoptés depuis les années 1970. Munck et al. (2014) postulent alors que l'inertie institutionnelle autour des politiques climatiques municipales procède de différents facteurs : les coûts initiaux élevés repoussant l'action climatique à plus tard, la dépendance au sentier parcouru (qui sera

développé dans la partie théorique), ou encore le manque le manque de légitimité politique des équipes responsables des plans climat évoqué plus haut.

### **C- Les contraintes relatives à la fragmentation de l'action publique locale**

#### **1- Des domaines d'action publique locale encore très fragmentés**

Un autre écueil fréquemment relevé par la littérature est la prégnance d'une logique de silo dans les administrations locales, régionales ou nationales. Il existe un éclatement des compétences, là où l'action climatique requière une approche intégrée dans la manière de mener ses actions (Lambert-Habib, 2011). Un premier écueil concerne la fragmentation de l'action publique au sein même des administrations municipales. Angot (2013) soulève ainsi la cohabitation difficile entre cet outil de politique publique et les politiques environnementales déployées en parallèle (Angot, 2013). Alors que les plans climat sont censés prendre en compte les mesures passées dans le domaine de la politique environnementale, nombre d'entre eux peinent à les intégrer dans les faits. Les Agendas 21 traitaient de ces enjeux dans une logique très sectorielle alors que les nouvelles politiques climatiques municipales tendent vers une approche plus transversale. Au lieu d'être organisée autour de lignes de fragmentations, l'action climatique locale requière la complémentarité et la mutualisation des compétences, des moyens financiers et des techniques pour une mise en œuvre la plus efficace possible de cette politique locale (Lambert-Habib, 2011).

#### **2- Les dysfonctionnements d'une approche intégrée en pratique**

Lambert-Habib (2011) déclare que sans approche intégrée, il est impossible d'institutionnaliser durablement les enjeux climatiques dans les politiques locales. Contassot (2008) prend l'exemple du plan climat de la Ville de Paris pour illustrer les chevauchements de compétences qui existent entre les différentes collectivités. La métropole peine en effet à installer de nouveaux parcs d'énergies renouvelables par manque de terrains sur son territoire. Paris doit alors miser sur des parcelles au-delà de ses murs, mais les processus de collaborations avec ces territoires est long et peine à avancer. Or, une approche véritablement transversale requière un degré d'intégration élevé des enjeux climatiques avec les autres planifications de la ville, ainsi qu'une mise en cohérence avec les politiques climatiques des territoires limitrophes (Lambert-Habib, 2011). Ainsi, les plans climat devraient devenir des parties intégrantes du plan d'aménagement territorial et être soutenus par une approche non-exclusive et non-rivale des compétences impliquant une mutualisation des missions et des compétences des municipalités (Lambert-Habib, 2011).

### **D- Éléments conclusifs**



Comme nous l'avons vu, les chercheurs - souvent dans le cadre de travaux pour de grandes agences internationales - se sont d'abord intéressés au potentiel légal, économique ou encore de « proximité » des villes pour agir en matière climatique. Les villes pionnières, souvent des métropoles mondiales, ont été étudiées par la littérature en sciences humaines et sociales. Les analyses institutionnelles des politiques climatiques municipales sont quant à elle très récentes. Principalement monographiques ou duographiques, elles s'intéressent au fonctionnement de l'action climatique locale, et à son impact sur les institutions politico-administratives à travers lesquelles elles se déploient. Elles étudient les approches « transversales » ou « intégrées » pour fabriquer l'action climatique locale. Elles s'intéressent au processus d'institutionnalisation des questions climatiques dans les municipalités. Elles tentent finalement d'identifier les facteurs institutionnels qui sont plus ou moins favorables au déploiement des mesures climatiques adoptées à l'échelon local.

Toutefois, ces articles sont lacunaires sur les transformations de l'action publique qui découlent des politiques climatiques à l'échelon local. De plus, les explications de la transformation des institutions restent incomplètes, rendant ces approches parfois inexploitable en pratique. Enfin, les villes moyennes ont été relativement peu étudiées au sujet des politiques climatiques municipales. Toutes ces raisons m'ont poussée à étudier les politiques climatiques municipales sous l'angle des transformations de l'action publique locale. Pour cela, j'ai choisi d'étudier les cas de Lausanne et Genève, deux villes moyennes pionnières en matière de politique climatique en Suisse. Je souhaite plus précisément conduire une analyse comparée des transformations institutionnelles générées par les politiques climatiques dans les deux villes. En croisant théorie et pratique, je souhaite conclure sur les facteurs capacitants ou limitants aux transformations de l'action publique locale à Genève et Lausanne.

## **CHAPITRE II - Cadre théorique**

Je vais définir ce que la littérature entend par transformations de l'action publique locale et changements institutionnels. Je tâcherai tout d'abord de faire un rappel de la notion de politique publique, les acteurs qui y participent et les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Je présenterai ensuite les principales transformations de l'action publique locale. Finalement, je développerai des éléments théoriques permettant d'expliquer la réussite ou non du changement des institutions.

### **I/ Le fonctionnement de l'action publique**

#### **A- Des politiques publiques à l'action publique**



Le terme de politique publique est récent. Il fut introduit dans les années 1970 en Europe dans certains travaux de sciences politiques et de sciences administratives comme la traduction du terme anglo-saxon « *public policy* » (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006). Ce terme a donné lieu à de nombreuses définitions et approches, certaines étant plus théoriques, d'autres abordant les politiques publiques de manière plus pratique en vue d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des institutions.

Dans son ouvrage introductif à la sociologie politique de l'action publique, Hassenteufel (2021) revient sur les fondements théoriques de la notion de politique publique. Il rappelle la distinction anglo-saxonne entre la *polity*, à savoir l'ensemble des acteurs et des institutions qui structurent et composent l'arène politique et les affaires à la charge de l'État ; les *politics*, les procédures à travers lesquelles les acteurs individuels ou collectifs (aux opinions parfois divergentes) définissent des objectifs politiques et les manières de les atteindre ; et la *policy* recouvrant la dimension matérielle du politique, c'est-à-dire les programmes d'actions poursuivis de manière cohérente par un acteur individuel ou collectif. Il adopte alors une approche sociologique des politiques publiques, préférant d'ailleurs le terme d'« action publique » pour désigner le passage d'une production étatique des réponses aux problèmes publics à une conception de l'action publique en termes collectifs. L'action publique (*policies*) désigne alors la « *concrétisation d'un programme d'actions construit collectivement (politics) par des acteurs publics et privés (polity) pour répondre à un ou plusieurs problèmes collectifs* ». L'approche d'Hassenteufel (2021) insiste beaucoup sur une analyse contextualisée des politiques publiques et sur les interactions d'acteurs multiples (y compris privés) et enchevêtrées à différents niveaux qui caractérisent les évolutions majeures du fonctionnement de l'État contemporain. Les politiques publiques sont composées d'éléments distincts. Elles visent un ou plusieurs objectifs définis par l'intervention ou l'influence de plusieurs acteurs dont l'atteinte est conditionnée par la mise en œuvre d'un programme d'actions précis (Hassenteufel, 2021).

## **B- Le cycle de l'action publique**

Il est également important de comprendre comment se déroule concrètement l'action publique. La notion la plus employée par la littérature pour décrire les différentes étapes est celle de « cycle » de politique publique. Ces étapes sont recensées à travers l'élaboration de modèles dits « séquentiels » popularisés par le politologue américain Harold Lasswell. Ces différentes séquences sont souvent perçues comme un cycle car elles ne se déroulent pas de manière mécanique mais au contraire de façon fluide et continue. En s'appuyant sur les travaux de Jones (1970) et Meny et Thoenig (1989), Knoepfel, Larrue et Varone (2006) ont proposé un modèle séquentiel faisant plus ou moins l'unanimité dans le milieu académique comme professionnel.



Ainsi, l'action publique se déroulerait en cinq grandes étapes distinctes : l'émergence d'un problème public, sa mise à l'agenda, la formulation et l'adoption d'un programme de politique publique, la phase de mise en œuvre et finalement l'évaluation de la politique en question.

L'émergence d'un problème public se caractérise par l'identification d'un problème, c'est-à-dire l'observation d'un décalage entre la situation actuelle et la situation désirée. Si de nombreuses situations de ce type existent, un problème social ne devient un problème public qu'à la suite d'une « (re)construction » de celui-ci par certains acteurs et à leur capacité à créer (ou non) un récit autour de celui-ci, et à le porter dans l'arène publique (médiatisation, manifestations, etc.).

La deuxième phase de mise sur agenda est le filtrage ou l'arbitrage des différentes demandes sociales effectuées par les acteurs influents du système politico-administratif.

La formulation de la politique publique suppose l'identification précise d'un groupe à l'origine du problème social, et d'un groupe lésé par le problème qui doivent recevoir une prestation ou une intervention de la part de la puissance publique. Une fois la causalité du problème identifiée, il s'agit de définir des objectifs accompagnés d'actions concrètes et d'instruments pour les atteindre.

La phase de mise en œuvre consiste au déploiement des objectifs de la politique publique. La confrontation à la réalité complexifie grandement cette phase et il existe des mécanismes de filtrage par les agents administratifs qui peuvent freiner sa mise en œuvre.

Finalement, l'évaluation d'une politique publique désigne l'évaluation des résultats (atteinte ou non des objectifs) et des effets de la politique sur le public cible lésé sans intervention publique.

Il faut néanmoins faire attention au modèle cyclique et séquentiel de l'action publique. En effet, le déroulement chronologique des étapes indiquées ci-dessus peut varier de manière non-linéaire et certaines étapes peuvent ne pas avoir lieu. De plus, si ces théories sont utilisées à des fins pratiques, elles peuvent prendre le risque de forcer la réalité, par exemple en établissant des liens de causalité discutables voire fallacieux. Enfin, le cycle de politique publique met en avant une approche légaliste de l'action publique, c'est-à-dire une approche centrée sur les actions des acteurs publics, alors qu'en réalité certains acteurs privés (associations, ONG, ...) les prennent également en charge quotidiennement (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006).

### **C- Les acteurs des politiques publiques**



Les acteurs des politiques publiques ont beaucoup évolué avec le temps. Auparavant concentrés dans le système politico-administratif, ils sont aujourd'hui nombreux et de plus en plus diversifiés : ils peuvent provenir des secteurs publics ou privés. Ils sont individuels, comme un ministre ou un haut fonctionnaire ; collectifs, comme un bureau, un service, une division ; une personne morale, qu'elle soit une entreprise privée, une association ou un syndicat, etc. ; ou encore un groupe social, comme les sans-domiciles fixes, les agriculteurs, etc. (Knoepfel, Larrue et Varone, 2006). Un acteur est défini comme un individu, un groupe d'individus ou une organisation qui partage des idées et des intérêts communs entre les personnes qui en sont membres (Olsen, 1978). Les acteurs collectifs ne peuvent être considérés comme tels que s'ils affichent et défendent des valeurs et des intérêts relativement homogènes.

Un acteur n'a pas besoin de jouer un rôle déterminant dans le champ<sup>3</sup> auquel il appartient, sa simple appartenance au champ est suffisante pour être considérée en tant que tel et en tant qu'objet de recherche (Friedberg, 1993). Friedberg, 1993 effectue une distinction entre les acteurs, ceux qui sont en mesure d'agir sur leur environnement – les « véritables » acteurs – et ceux qui subissent davantage les structures dans lesquelles ils s'inscrivent – les « agents ». S'il est vrai que certains acteurs ont définitivement plus de poids que d'autres dans le fait d'influencer une politique publique, les recherches récentes insistent davantage sur le potentiel d'action de chacun des acteurs d'un champ en fonction des ressources dont ils disposent. Même un acteur périphérique au champ et disposant de peu de ressources d'action publique peut agir sur son environnement (Knoepfel, Larrue, Varone, 2015). Pour autant, il serait illusoire de penser que le chercheur accorde la même attention à des acteurs aux pouvoirs d'action très inégaux au sein d'un même champ. L'intentionnalité et la rationalité des choix et des comportements des acteurs font l'objet de nombreuses controverses parmi les chercheurs. Cette thématique fera l'objet d'une explication spécifique plus loin dans ce mémoire.

Il existe différents types d'acteurs dans les politiques publiques. Les analystes distinguent deux grands ensembles d'acteurs : les acteurs publics également appelés acteurs politico-administratifs, et les acteurs privés appartenant à des champs socioculturels et

---

<sup>3</sup> Les travaux institutionnalistes récents accordent davantage d'importance à la structure des champs qui a marqué un tournant important dans l'approche sociologique des institutions. Cette notion est empruntée au célèbre sociologue français Pierre Bourdieu qui le définit comme un microcosme relativement autonome au milieu d'un macrocosme social plus large (Bourdieu et Wacquant, 1992). Le monde contemporain serait ainsi caractérisé par la multiplication de champs (religieux, politique, médiatique, économique, artistique, etc.) autonomes les uns par rapport aux autres. Chaque champ est régi par un certain nombre de règles qui lui sont propres et le distinguent d'un autre champ. Ces règles permettent d'inclure et de reconnaître les « professionnels » du champ (les croyants pour le champ religieux, les politiciens pour le champ politique, etc.) et d'en exclure les autres – les profanes. La délimitation de certains champs n'est pourtant pas toujours évidente et peut faire l'objet de conflits entre individus. De la même manière, les acteurs appartenant au champ se trouvent en situation de concurrence pour le contrôle du ou des champs auxquels ils appartiennent. Bourdieu (1992) déclare alors qu'il existe des dominants et des dominés dans chacun des champs. Les plus anciens et ceux qui détiennent le plus de capitaux adoptent souvent des positions plus conservatrices, alors que les individus récemment arrivés dans un champ ont des capitaux moins spécifiques et auront plus tendance à avoir des positions ou propositions alternatives (Wagner, 2016).

socioéconomiques. À cela s'ajoutent les groupes cibles, à savoir les acteurs identifiés comme étant à l'origine du problème public traité ; les groupes bénéficiaires, à savoir les groupes identifiés comme souffrant du problème traité et dont la situation devrait s'améliorer après le déploiement de la politique publique ; et enfin les groupes tiers que la politique affecte indirectement, soit positivement soit négativement.

Comme mon travail porte avant tout sur le point de vue des hauts fonctionnaires et des élus, je vais développer la notion de système politico-administratif. Selon une acception commune, le terme « politico-administratif » désigne les collaborations étroites existant entre la haute fonction publique des administrations nationales, régionales et locales et les élus politiques dont ces dernières dépendent. Le système politico-administratif a été défini de manière plus précise par Easton (1965) : « *le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent de processus politico-administratifs qui sont réalisés selon des règles de procédures d'interactions internes et externes précises.* » (Easton, 1965). Easton adopte une approche wébérienne en affirmant que seuls les acteurs étatiques sont censés pouvoir exercer légitimement de la contrainte sur l'ensemble des secteurs de la société et des individus. De plus, les organisations administratives fonctionneraient de manière indépendante par rapport aux institutions et aux acteurs politiques démocratiquement élus. Le système politico-administratif entretient des relations avec son environnement extérieur qui lui permettent de connaître les demandes et les besoins des citoyens, mais aussi (et surtout) des relations en interne avec les autres membres du secteur public. La notion d'arrangement politico-administratif développée par Knoepfel, Larrue et Varone (2005) définit l'ensemble des règles institutionnelles formelles et informelles qui vont orienter la répartition des échelons et des compétences entre les acteurs publics à toutes les étapes du cycle d'une politique publique. Les structures et les règles procédurales ainsi que le contrôle gouvernemental contraignent alors l'action des fonctionnaires au sein des administrations et les empêchent d'agir de manière parfaitement autonome.

#### **D- Les ressources de l'action publique**

Une approche sociologique des institutions et de l'action publique implique de prêter attention aux ressources de l'action publique. La notion de ressource a fait l'objet de multiples définitions dans la littérature en sciences sociales. Knoepfel, Larrue et Varone (2005) en donnent une définition relativement large, les ressources étant définies comme « *les moyens que mobilisent les différents acteurs publics et privés pour faire valoir leurs intérêts et leurs valeurs au cours des différentes étapes d'une politique publique* ». Ainsi, les ressources de

l'action publique interviennent à toutes les étapes du cycle d'une politique publique, de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. Jusque récemment, les seules ressources envisagées par les analyses étaient le droit (ressources juridiques et réglementaires), l'argent et le personnel. Or, il existe une variété beaucoup plus importante de ressources pouvant être mobilisées par les acteurs de l'action publique. En s'inspirant de différents ouvrages, les trois auteurs définissent neuf capacités d'action publique. Comme nous étudions dans ce travail les acteurs publics, et non privés, je tâcherai de développer uniquement celles qui peuvent se rapporter à ces premiers et aux enjeux que connaissent les administrations de Genève et Lausanne.

Les acteurs publics disposent avant tout de « ressources de droit ». Toute action administrative doit être fondée sur la loi et le règlement pour légitimer ses actions, sans quoi elles peuvent être contestées ou annulées.

Ensuite, l'argent ou la « ressource monétaire » est un pilier fondamental à la réalisation concrète de toute politique publique. En effet, sans fonds monétaires, les politiques n'ont aucun espoir d'être mises en œuvre. Cette ressource sert à la fois à payer les salaires du personnel, les locaux, l'équipement en matériel, les différents outils d'analyse et bien entendu, la mise en œuvre des prestations qu'elles proposent. Le système de financement classique fondé sur des dotations annuelles pour chaque service devient obsolète. Cependant, des enveloppes pluriannuelles destinées à la réalisation de politiques publiques de moyen terme se développent progressivement. Il s'agit certainement de la ressource la plus facilement mesurable.

La troisième ressource essentielle d'une politique publique est le personnel, aussi appelée « ressource humaine ». Cette ressource renvoie aux capacités de recrutement d'une organisation et au succès de former ses agents dans des écoles *ad hoc* ou en interne (les écoles polytechniques fédérales ou les diplômes délivrés par l'Office Fédéral de la formation professionnelle et de la technologie en Suisse). L'un des défis actuels concerne les risques de copinage et de pantouflage dans les corps de la haute fonction publique, autrement dit le fait pour un acteur administratif influent de travailler simultanément, voire en même temps, dans les secteurs publics et privés. Si la Suisse était relativement épargnée par cet écueil, ces pratiques se développent de plus en plus dans ses administrations (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005). Les administrations font également appel à des contractuels dont les compétences sont temporairement mises à profit dans le cadre d'un projet à durée limitée. En cas de faibles dotations en personnel ou en compétences spécifiques, les administrations ont recours à des expertises extérieures comme des cabinets de conseil, des bureaux d'études privés ou publics ou des universitaires.

Une autre ressource cruciale de l'action publique est l'information ou la « ressource cognitive ». Il s'agit de la connaissance technique, sociale, économique et politique accumulée



pour déployer une politique publique. La connaissance n'est jamais acquise et évolue avec la politique elle-même. De plus, les politiques contemporaines étant plus complexes le savoir tend à être une ressource de plus en plus rare, qui requière des connaissances et compétence d'analyse de plus en plus spécifiques souvent non maîtrisées par les administrations locales. Avoir la capacité de fournir et de collecter des données, voire de les monétiser, puis de les analyser devient alors un atout de taille pour une administration. La production de savoir peut également faire l'objet de conflits d'intérêts, en particulier avec le secteur privé.

En fonction du type de politiques publiques et des objectifs visés, les ressources nécessaires ne sont pas les mêmes : les quatre ressources présentées ci-dessus se trouvent au cœur des enjeux des politiques climatiques à Genève et Lausanne.

## **II- Les grandes caractéristiques des transformations de l'action publique locale**

Maintenant que j'ai pu expliquer le fonctionnement de l'action publique, je vais tâcher développer ses transformations et de caractériser les plus importantes à l'échelon local.

### **A- Définitions : changements et transformations de l'action publique**

#### **1- La notion de changement dans l'action publique**

L'action publique est étroitement liée à la notion de changement. En effet, le changement guide l'action publique puisqu'une intervention de la part de la puissance publique émane d'une situation jugée insatisfaisante (Hoeffler et al., 2010). Ainsi, les autorités peuvent décider en raison de l'émergence d'un nouveau problème public, d'une alternance politique imposant une nouvelle manière de penser, de la mise en adéquation avec des engagements internationaux avec les politiques (infra)nationales, ou encore en réponse à une situation de crise ou d'urgence. Ainsi, le terme de « changement » a de multiples significations lorsqu'il concerne l'action publique (Boussaguet, 2020). On peut en effet étudier différentes facettes d'un même changement : il faut alors déterminer si l'on souhaite étudier l'objet d'un changement, son degré, ses effets ou encore les trois en même temps (Hoeffler et al., 2010).

L'objet d'une action publique peut concerner des séquences différentes du cycle d'une politique publique. Au sein de chaque séquence, il peut faire référence à différentes dimensions d'une politique, à savoir ses instruments, ses intérêts (autrement dit ses acteurs), les institutions leur servant de cadre (les cadres où interagissent les acteurs et les règles qui permettent de créer une politique), mais aussi les idées sur lesquelles elles se fondent (composées des cadres normatifs et cognitifs qui sous-tendent une politique publique qui sous-tendent le passage à l'action) (Hassenteufel, 2021). On peut par exemple s'intéresser aux acteurs d'une politique



publique et observer lesquels sont apparus ou ont été mis de côté au cours d'un changement. On peut également étudier des changements de règles institutionnelles qui régissent les interactions entre les acteurs, ou encore se pencher sur les transformations des procédures utilisées pour élaborer et mettre en œuvre un programme public.

Le degré du changement désigne la distance qui existe entre la situation initiale et celle obtenue après intervention publique. On peut ainsi jauger la profondeur de ce changement et le qualifier de plus ou moins radical. Selon la théorie des trois ordres de Peter Hall (1993), le changement le plus radical serait un changement qui modifierait à la fois l'utilisation des instruments de politiques publiques existants (changement de premier ordre), qui créerait en parallèle de nouveaux instruments de politiques publiques pour répondre à un problème mouvant ou nouveau (changement de deuxième ordre), et qui opèrerait une redéfinition des orientations et des objectifs d'une politique (changement de troisième ordre) (Peter Hall, 1993). Selon cette nomenclature, il est alors possible d'évaluer le degré de changement d'une politique publique.

Enfin, les effets d'un changement s'intéressent aux répercussions de ce dernier sur les institutions (*outputs*) ou encore sur les publics ciblés par la politique (*outcomes*).

## 2- Transformations de l'action publique et paradigme d'action publique

Je souhaite dans ce mémoire me concentrer sur l'effet des politiques climatiques municipales sur les transformations de l'action publique locale à Genève et Lausanne. La notion de transformation ou de modernisation de l'action publique vise à comprendre les évolutions dans la manière de penser, fabriquer et conduire l'action publique. D'un point de vue conceptuel, les transformations de l'action publique traversent différents courants de la littérature en sciences politique et sont particulièrement présents dans les nouveaux paradigmes d'action publique de la gouvernance (Le Galès, 1995) et du *new public management* (nouveau management public) (Berthet, 2008).

Pour les tenants de la gouvernance urbaine, les transformations de l'action publique trouvent leur source dans la fragmentation de l'autorité politique et la multiplication des lieux de construction de la décision. L'autorité et la capacité de l'État central à répondre aux problèmes publics à travers ses élus, son gouvernement et son administration est ainsi remise en cause face aux processus de mondialisation économique d'une part, et de localisation/supranationalisation de l'action publique d'autre part. Des constats similaires ont été observés à l'échelon urbain par Patrick Le Galès (1995). Le chercheur considère que les sociétés seraient devenues « *ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société et de la prolifération de réseaux de*

|||||

*toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions du gouvernement (central) ».* Ainsi, la gouvernance urbaine étudie la fabrication coordonnée de l'action publique entre les autorités locales traditionnelles, les grandes entreprises privées, les représentants de groupes privés, les agences publiques et semi-publiques, les consultants ou encore les associations et la société civile. Les autorités municipales ne sont alors plus qu'un acteur du processus de légitimation de l'action publique parmi d'autres à l'échelon local. La gouvernance urbaine s'accompagne par ailleurs de nouvelles formes d'organisation des administrations, d'une plus grande diversité d'acteurs impliqués dans le processus d'action publique et d'un traitement transversal des nouveaux problèmes publics.

Proche du concept de gouvernance, le *new public management* (NPM) renvoie au changement des modes de gestion de l'action publique en s'inspirant de modèles de gestion privés. Concrètement, le NPM se traduit par des méthodes de gestion visant à maîtriser (et à réduire) les dépenses publiques, à rationaliser l'intervention étatique et à légitimer l'action par diverses sources d'expertise privées (Berthet, 2008). Le NPM s'applique également à l'échelon local et vient modifier en profondeur la gestion des affaires locales, conduisant ainsi au recours de plus en plus fréquent à des acteurs privés à différentes étapes du cycle d'une politique publique. Le NPM a tendance à distinguer le niveau de pilotage (réservé au personnel politique) des activités opérationnelles assumées par le personnel administratif, se caractérise par un passage progressif d'une culture de l'intérêt général à une obsession pour le « résultat » et encourage le recours quasi systématique à des dispositifs participatifs citoyens dans la construction, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques (Johnston, 2016).

À l'échelon local, ces nouveaux paradigmes d'action publique sont à l'origine de diverses transformations que je souhaite développer dans les sections qui suivent.

## **B- Caractériser les transformations de l'action publique à l'échelle locale**

### 1- Une territorialisation des problèmes publics

La territorialisation de l'action publique implique de profondes mutations dans les manières de penser et de faire l'action publique. En devant traiter des problèmes publics de plus en plus complexes, l'échelon local n'a plus pour unique mission de dispenser un service public (une prestation publique), mais bien de répondre à des problèmes locaux grâce à des actions unifiées qui prennent en compte administration et acteurs du territoire (Douillet et Lefebvre, 2017).

En Suisse, le système confédéral a permis depuis longtemps aux échelons cantonaux (surtout) et municipaux (un peu) d'exercer un pouvoir politique fort. Les pays plus centralisés



d'Europe ont connu depuis les années 2000 une dévolution et/ou une décentralisation croissante de certaines compétences gérées traditionnellement par l'État central. Il est donc plus courant de parler de politiques territoriales ou locales dans des pays fédéraux accordant au local de « véritables » pouvoirs, et de politiques territorialisées dans les États unitaires encore timides à ce sujet. Les gouvernements locaux développent des politiques dites territorialisées, dont les objectifs sont déterminés par l'État mais les conditions d'application sont laissées à l'appréciation des échelons infranationaux. La raison principale qu'ont les États à se lancer dans la territorialisation de leurs politiques est la légitimation politique qu'elle confère, aussi bien nationalement que localement. En effet, la territorialisation de l'action viendrait (re)légitimer l'action publique dans les démocraties européennes, en proie à la défiance citoyenne depuis plusieurs décennies (Douillet et Lefebvre, 2017).

Si la notion de territorialisation de l'action publique renvoie en premier lieu à l'idée d'opérationnalisation à l'échelon local, elle traduit également l'idée que les problèmes publics peuvent être définis aux échelons infranationaux (Le Galès, 1995). En somme, l'échelon local n'est plus simplement un exécutant des directives de l'État central mais il est devenu une arène politique en soi, où des élus, des acteurs administratifs ou issus d'entreprises et de la société civile débattent de problèmes rencontrés localement. Si l'on parlait auparavant d'« administrations locales » (le local ou le régional ne sont qu'un relais et un exécutant des décisions de l'État central), il apparaît aujourd'hui plus judicieux d'évoquer des « gouvernements locaux » (le local et le régional peuvent prendre des décisions politiques significatives qui influencent les conditions de transformation économiques et sociales d'un territoire) (Douillet et Lefebvre, 2017).

## 2- Une professionnalisation des élus et hauts corps administratifs locaux

En réponse à la complexification de l'action publique, Douillet et Lefebvre ont observé une tendance à la professionnalisation des élus locaux et des cadres de la fonction publique territoriale (Douillet et Lefebvre, 2017).

Les deux auteurs déclarent tout d'abord que les élus locaux soulignent avoir un emploi du temps de plus en plus chargé, et dont la composition a été largement modifiée. En effet, tous les élus locaux déclarent être plus occupés qu'avant, tout en passant paradoxalement moins de temps à contribuer directement à la fabrique des politiques locales (Douillet et Lefebvre, 2017). Ainsi, la fonction électorale a peu à peu glissé vers un rôle de « facilitateur », autrement dit un acteur capable, par son réseau et son influence, de faire se rencontrer divers acteurs publics ou privés autour d'un problème public dans le but d'élaborer et mettre en œuvre des politiques locales apportant des solutions. Ils participent aussi à la fabrique des politiques à travers les discours qu'ils prononcent en période électorale et les arbitrages politiques qu'ils effectuent au

cours de leur mandat. En fonction de leur sensibilité politique, de leurs ressources et de leurs intérêts personnels, les élus auront tendance à prioriser leur engagement à différentes étapes du processus de fabrication d'une politique publique (Douillet et Lefebvre, 2017).

Les élus locaux ont en effet la possibilité de ne pas s'investir beaucoup dans certaines phases de ce processus car ils sont épaulés par les hauts corps de l'administration compétents dans cet exercice. Lefebvre et Douillet (2017) questionnent même l'émergence d'une « technocratie locale » pour les désigner le complexe d'experts des gouvernements locaux, composé des hauts fonctionnaires et des consultants. En effet, les deux chercheurs soulignent que les problèmes publics traités par l'échelon local sont de plus en plus nombreux et complexes. Les élus n'ont parfois alors plus les compétences nécessaires au traitement de ces sujets très techniques, et doivent faire appel à leur entourage pour les traiter. Les figures d'administrateurs influents sont incarnées par les fonctions de directeurs généraux, chefs de départements/services, secrétaires de direction, etc. Dans ce contexte, les cadres de la fonction publique territoriale acquièrent un rôle central et recrutés sur la base de compétences spécifiques. On peut ainsi observer une élévation du niveau d'études des cadres de la fonction publique territoriale (Douillet et Lefebvre, 2017). Les deux chercheurs remarquent que les postes de fonctionnaires subalternes sont encore occupés par des agents originaires du territoire, alors que les postes à responsabilité recrutent de plus en plus des contractuels spécialisés dans un domaine, peu importe leur territoire d'origine. De plus, certains cadres sont recrutés le temps d'accomplir une mission très spécifique, sur un sujet de politique publique nouveau et/ou complexe. Tous ces facteurs limitent l'amateurisme et les promotions d'agents en interne comme cela pouvait être le cas par le passé (Douillet et Lefebvre, 2017). Les analystes parlent alors de « politisation » de l'administration, car certains hauts fonctionnaires acquièrent un véritable pouvoir décisionnaire en participant à la formulation des politiques publiques. Cette dynamique vient complètement remettre en cause l'idée de soumission des administrations au politique.

### 3- L'externalisation de certaines compétences expertes

D'une expertise de l'ingénieur formé par les écoles nationales ou fédérales *ad hoc*, succède une période de diversification de l'expertise caractérisée par le recours à des consultants publics/privés à tous les échelons de prise de décision politique (Berthet, 2008). Ainsi, Berthet (2008) déclare : « *Le processus de développement de l'expertise suit donc une dynamique symétrique à celle que connaît alors l'action publique. Elle se fragmente en de multiples niveaux de décision et d'exécution.* » La crise de légitimité de l'État central cherche des formes de légitimation procédurales et substantielles tout au long du cycle de l'action publique.



Malgré la spécialisation et la professionnalisation croissantes des parcours des hauts fonctionnaires à l'échelon local, il est devenu crucial pour cet échelon de s'entourer d'experts extérieurs à l'administration pour certaines compétences non maîtrisées en interne. Les sources d'expertise sont multiples, mais la plus fréquente est le recours à des cabinets de conseil ou des bureaux d'études (Lefebvre et Douillet, 2017). Si cette pratique a d'abord été l'apanage des niveaux étatiques ou supraétatiques, les phénomènes de décentralisation et de complexification des problèmes locaux ont généré les mêmes besoins à l'échelle local. En effet, les nouvelles planifications sectorielles et/ou transversales à la charge des collectivités (en particulier dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement), ont bouleversé les pratiques des administrations locales. Concrètement, les cabinets et bureaux fournissent des conseils en montage de politiques transversales et/ou participatives, en recherche de fonds publics ou encore en communication. Poupeau et al. (2012) montrent qu'il s'agit souvent de donner des conseils méthodologiques ou procéduraux, sur les « modes de faire » des projets ou d'inclure de la participation citoyenne, plutôt que des conseils concernant la substance même des politiques. Les collectivités peuvent également mobiliser des acteurs issus du milieu académique qui fournissent des conseils sur des thématiques très spécifiques sous l'égide d'une université ou d'un cabinet privé. Ces nouveaux acteurs tendent à la fois à encourager l'innovation à l'échelle locale, en laissant l'opportunité au privé d'éprouver des manières de faire ou des solutions jamais testées auparavant, tout autant qu'ils génèrent une certaine forme de standardisation car les méthodologies conseillées sont relativement similaires d'un cabinet à un autre (Douillet et Lefebvre, 2017).

#### 4- La transversalisation de l'action publique locale

##### a. D'une logique de silo à un mode projet dans les administrations

Les administrations ont longtemps fonctionné selon l'idéal-type bureaucratique wébérien fondé sur des logiques de silo (Kerléo, 2020). Il s'agit du mode d'organisation standard des administrations caractérisé par une administration hiérarchique, organisée en sous-unités cloisonnées et qui fonctionne en circuit fermé. Les informations et les mandats sont diffusés selon une logique de cascade. La direction générale détermine les orientations et les mandats de l'organisation dans son ensemble. La responsabilité de l'exécution de certaines parties de ce mandat est ensuite transmise en cascade à différentes unités. La communication circule principalement (mais pas exclusivement) du haut vers le bas, et les employés ont peu de chance de communiquer entre les unités ou d'influencer la direction de l'organisation (Aylett, 2010). À ce modèle largement critiqué pour sa rigidité et son manque de souplesse, succède progressivement une logique dite de « projet » ou de « transversalité » (Kerléo, 2020).



La notion de projet apparaît dans les années 1980 dans les discours autour de la réforme des États européens pour évoquer le désir de transformation des administrations vers des modes organisationnels plus souples et dynamiques (Kerléo, 2020). Bien qu'il existe mille et une façons de s'en saisir, la méthode projet fait référence à tout projet fondé sur un cahier des charges souple qui rompt avec une logique de silo. Contrairement à l'administration de mission qui lui a précédée, l'administration de projet cherche à faire survivre les structures déployées au-delà des projets en eux-mêmes. Autrement dit, au lieu de créer des structures pour une mission donnée, qui ensuite seront démantelées, l'administration de projet cherche à créer des structures capables de s'adapter continuellement à de nouveaux projets (et non l'inverse). Concrètement, la notion d'administration de projet est rattachée à celle de transversalisation à tous les niveaux : des profils des agents administratifs, des services de rattachement de tel ou tel projet ou encore des problèmes publics auxquels répondre. Elle est imprégnée de la norme ISO 10006 de l'Organisation mondiale de normalisation qui définit le projet comme « *un processus unique, qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entreprises dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que les contraintes de délais, de coûts et de ressources. Un projet est une phase temporaire entre deux états (un début et une fin), focalisé sur un ou plusieurs objectifs (le résultat à atteindre) et limitée en temps et en ressources (matérielles, financières et humaines)* ». L'une des innovations majeures du mode projet est de considérer que les acteurs en charge de leur réalisation doivent être associés à la co-construction des programmes d'action publique (Kerléo, 2020). En plus d'être inclusive, cette méthode encourage un développement de l'action de type « agile », en vertu de laquelle ce ne sont pas nécessairement les objectifs initiaux qui sont respectés (car ils seront amenés à évoluer au cours du déploiement du projet), mais plutôt les délais et le budget prévus.

Cette approche demeure toutefois hiérarchique, dans la mesure où un service et une unité sont désignés pour impulser un projet et se porter garant de l'atteinte des objectifs fixés : on parle alors de directeur ou de la direction du projet. Cette fonction doit à la fois disposer de compétences managériales et de compétences techniques pour être en mesure de diriger le projet et d'en comprendre les enjeux techniques. Une équipe de projet composée d'agents en provenance de différents services est constituée par mission/tâche à effectuer afin d'être réalisé. Le directeur de projet doit veiller à choisir des agents sincèrement enthousiasmés par le projet, capables de rendre des comptes sur l'avancement des objectifs. L'enjeu pour lui et le service des ressources humaines qui l'accompagne est d'identifier les agents aux compétences nécessaires pour le projet sans se restreindre aux préjugés relatifs aux différents corps de métier traditionnels. Si les relations au sein d'une équipe de projet sont plus transversales qu'horizontales, les agents détachés d'autres services restent dépendants des relations avec leurs supérieurs hiérarchiques sectoriels, ce qui peut entraver les politiques transversales dans les faits.

## b. L'échelon local propice à la transversalisation de l'action publique

Pour Lefebvre et Douillet (2017), la territorialisation de l'action publique s'accompagne d'une transversalisation de l'action publique locale. Plus encore, le local serait le lieu de mise à l'épreuve des politiques étatiques qui sont traditionnellement l'apanage des États centraux. En effet, les problèmes publics locaux sont difficilement imputables à un seul domaine d'intervention publique. Ainsi, des politiques nationales sectorielles telles que les politiques environnementales ou climatiques, sont souvent traitées à l'échelon local par plusieurs services. Ce phénomène s'explique souvent par le manque de moyens techniques et de subdivisions administratives. Mais aussi, l'échelon local étant un échelon de proximité, il agit selon des principes d'action collective. En effet, les collectivités locales travaillent souvent en collaboration avec des échelons de même niveau ou au-dessus d'elles (collaborations verticales), ainsi qu'avec d'autres acteurs locaux, ce qui est parfois difficile à réaliser pour l'État central. De manière volontaire ou non, les collectivités locales se transforment en laboratoires de transversalisation de l'action publique (Lefebvre et Douillet, 2017).

Cet avis n'est cependant pas partagé par l'ensemble du monde académique. En effet, Brenner (2003), chercheur éminent des politiques urbaines et territoriales, se dit très dubitatif quant à la disparition des logiques sectorielles à l'échelle locale. Il affirme simplement que l'action publique a connu depuis vingt ans un « *rescaling* », autrement dit que l'État Nation n'est plus l'échelon privilégié de l'action publique, mais que celle-ci a été relocalisée aux niveaux supranationaux ou infranationaux. Cela ne signifie pas pour lui que la manière d'envisager l'action publique s'est déssectorialisée.

## c. La circulation des modèles d'action publique

Récemment des études se sont intéressées aux dynamiques de circulation des modèles d'action publique entre collectivités. Celles-ci peuvent être perçues comme une transversalisation de l'action publique, non seulement au sein d'une même collectivité, mais aussi entre collectivités (Lefebvre et Douillet, 2017). La circulation des modèles interroge la différenciation de l'action publique, aussi bien au niveau des instruments d'action utilisés que dans la substance des politiques publiques. Certains auteurs nient l'« effet de localité » en déclarant que la définition stratégique des politiques publiques se fait avant tout aux échelons nationaux ou supranationaux. D'autres penchent en faveur d'un « localisme » excessif qui tend à surestimer la marge de manœuvre du contexte local dans la différenciation des politiques entre territoires. Il a toutefois été remarqué que le potentiel de différenciation semble plus important dans des États fédéraux, comme la Suisse, que dans des États unitaires, dont la centralisation



des pouvoirs politiques accorde souvent moins de compétences légales aux échelons infranationaux.

Les études récentes tentent d'éviter ces visions manichéennes en proposant une « analyse localisée » qui prend en compte les spécificités territoriales sans occulter les systèmes, cadres et logiques d'action plus larges dans lesquels s'inscrivent les politiques locales. De plus, elles permettent de prendre du recul sur les rhétoriques de distinction/différenciation très à la mode dans le langage politique actuel. La rhétorique du changement et/ou de l'innovation est développée par les collectivités elles-mêmes comme un moyen de légitimer leur action, de faire du marketing territorial auprès de l'État, des citoyens, ou encore des entreprises. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la différenciation s'articule souvent autour d'une certaine forme de standardisation de l'action publique. Cette observation contradictoire part du constat empirique que les collectivités ont tendance à développer des politiques locales de même nature ou à formuler les mêmes types de réponses à un problème public donné (Lefebvre et Douillet, 2017).

L'isomorphisme institutionnel développé par Powell et DiMaggio (1991) semble être une explication théorique pertinente pour expliquer ce phénomène. Tout d'abord, l'isomorphisme mimétique déclare qu'en présence d'un problème public complexe, des « solutions » prêtes à l'emploi sont toujours préférables à une inaction, même si elles sont jugées imparfaites par les acteurs politiques et administratifs. L'isomorphisme coercitif explore quant à lui les mécanismes de pressions sociales ou institutionnelles qui poussent les institutions à adopter des mesures qui existent déjà ailleurs. Enfin, l'isomorphisme normatif renvoie à la circulation de valeurs et de références communes dans des réseaux professionnels denses (Powell et DiMaggio, 1991).

Concrètement, ces trois formes d'isomorphisme institutionnel se traduisent par la circulation d'orientations, d'instruments et de « recettes » d'action publique et de « bonnes pratiques » entre territoires. Ces éléments circulent grâce à des études de *benchmarking*, des voyages d'études, des associations de collectivités, des réseaux thématiques sous formes de « clubs », etc. Les cadres de la fonction publique territoriale et les consultants engagés autour des projets territoriaux sont de plus en plus structurés en tant que profession, partagent et font circuler des référentiels d'action communs. Cette circulation est renforcée par des labels (supra)nationaux fondés sur des cahiers des charges uniques qui donnent droit à certaines subventions comme celle des « Villes durables », « Capitale Européenne de la Culture » dans l'Union Européenne ou encore le label « Cité de l'Énergie » en Suisse. La dynamique concurrentielle qui existe entre territoires peut entraîner l'obtention du label « Agenda 21 » ou de « Plan Climat » au détriment du sens porté à ces démarches basées sur le volontariat, vidant ainsi ces planifications de sens et de substance. Bien entendu, ces modèles de circulation

« standards » connaissent des formes d'appropriation par les acteurs qui les manient et donnent lieu à des variations locales, aussi bien théoriques que pratiques. Bertrand et Larrue (2007) étudient le cas du plan climat-air-énergie territorial de la région Poitou-Charentes, qui contenait une dimension revendicative de l'innovation très assumée. La région se targue ainsi d'être la première à avoir engagé « une démarche participative de grande ampleur sur le thème du changement climatique », ou encore à avoir construit la plus importante centrale photovoltaïque de France. Bien que cela puisse sembler paradoxal à première vue, standardisation et différenciation agissent de concert et contribuent à deux formes de légitimation de l'action publique locale (Lefebvre et Douillet, 2017).

#### 5- Le recours à l'évaluation des politiques locales

La transformation des politiques climatiques locales se caractérise également par le recours de plus en plus fréquent à des systèmes complexes d'évaluation des politiques locales (Berthet, 2008). De manière générale, Berthet (2008) souligne que l'évaluation des politiques publiques émane de la nécessité de légitimer des dispositifs publics et l'orientation politique choisie pour y répondre. L'évaluation occupe néanmoins diverses autres fonctions : la production d'un jugement standardisé à travers un territoire national ; des retours d'expérience qui permettent la production de connaissances sur des problèmes complexes ; l'amélioration de la conduite des politiques publiques ; et, finalement, la légitimation des orientations et moyens mis en œuvre en réponse à un problème public local.

Comme nous l'avons vu plus haut, la territorialisation de l'action publique s'accompagne elle aussi d'une multiplication et d'une complexification des problèmes publics pris en charge par le local. Le recours à une expertise privée ou universitaire se déploie ainsi de l'élaboration à l'évaluation des politiques territoriales. La légitimation de l'action locale *ex post* donnant un avis technique qui assure la pertinence de l'action est devenu une condition *sine qua non* à la conduite de l'action locale (Berthet, 2008).

À l'instar de la distinction effectuée plus haut entre politiques territoriales et politiques territorialisées, il est important de différencier deux procédures d'évaluation. Il existe d'une part les procédures d'évaluation de dispositifs décentralisés, où les collectivités ne sont que des exécutantes de politiques décidées au niveau central, souvent perçues comme des formes masquées de contrôle par l'État central. Il existe d'autre part des évaluations de politiques territoriales qui permettent une appropriation des modalités et finalités d'évaluation par les acteurs politico-administratifs locaux. Les collectivités, bien que souvent accompagnées par des consultants pour les réaliser ces études d'évaluation, ont la possibilité de choisir les bureaux avec lesquels elles travaillent et leurs orientations d'évaluation (Berthet, 2008).

Les évaluations de politiques territoriales soulèvent plusieurs enjeux politiques, techniques et civiques (Berthet, 2008). Tout d'abord, elles mettent en lumière des enjeux techniques dans un but de légitimation de l'action publique déployée. Que ce soit pour évaluer les objectifs, les moyens, les besoins, les processus ou les systèmes d'acteurs, les évaluations visent à estimer l'efficacité, la pertinence et la légitimité des programmes concernés. L'évaluation du triptyque objectifs/moyens/résultats est la plus répandue et permet à un acteur public de tirer des conclusions sur la capacité ou non d'une politique à répondre au problème public identifié. Il est toutefois important de souligner que l'évaluation est rarement fondamentale, et questionne souvent l'adéquation entre les moyens choisis et les objectifs visés, plutôt que la pertinence même du programme. L'évaluation des politiques locales est également traversée par des enjeux politiques. En effet, de nombreuses études d'évaluation de politiques publiques portent une attention aux jeux et réseaux d'acteurs de programmes publics, et ont alors une grande influence sur les acteurs (publics ou privés) occupant des rôles décisionnels clé. Enfin, les évaluations de politiques publiques soulèvent des enjeux civiques. En effet, les rapports d'évaluation peuvent être commandés dans le but de contrecarrer la crise de légitimité que connaissent les systèmes politiques aujourd'hui. Ainsi, une évaluation de politique publique est également le moyen d'apporter plus de crédibilité et de transparence à l'action publique. La difficulté consiste néanmoins à trouver des arènes de diffusion de ces rapports dans l'espace public et à les utiliser pour alimenter le débat public (Berthet, 2008).

Plus précisément, l'évaluation des politiques climatiques connaît plusieurs défis spécifiques. Tout d'abord, si l'étude porte sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, il existe des risques en matière de confiance politique entre élus et citoyens car les collectivités gonflent souvent leurs ambitions dans un but de lobbying politique ou de sensibilisation à la population, tout en sachant dès le départ qu'elles n'ont pas la main sur tous les types d'émissions (Lambert-Habib, 2011). De plus, la qualité et l'orientation de l'auto-évaluation des collectivités sur leurs politiques climatiques volontaires sont très variables en fonction des données à disposition des collectivités, ou encore selon l'orientation politique, économique et intellectuelle des bureaux d'études choisis pour les accompagner sur cette mission pouvant donner lieu à des conclusions orientées de manière très différente (Lambert-Habib, 2011).

Que les études sur l'action publique concernent l'objet, le degré ou les effets du changement, il existe plusieurs approches permettant d'expliquer les facteurs du (non)changement des institutions. Les approches néo-institutionnelles apportent plusieurs éclairages en ce sens, et portent une attention particulière au contexte et aux individus. Chacune des écoles peut apporter des éclairages intéressants aux conditions de transformation de l'action publique comme nous allons le voir dans la partie suivante.

### III/ Les explications du (non-) changement de l'action publique

Si les institutions peuvent être comprises comme un ensemble de règles formelles et informelles qui régissent l'action publique, nous allons aborder dans cette partie les théories explicatives du changement institutionnel.

#### **A- D'une approche classique des institutions aux approches néo-institutionnelles**

Les théories classiques des institutions postulaient la toute-puissance des institutions sur les individus (paradigme institutionnaliste traditionnel)<sup>4</sup> ou encore l'autonomie quasi parfaite des individus pour agir en fonction de leurs préférences (théorie des choix publics ou théorie du choix rationnel)<sup>5</sup>. Suite à des études empiriques conduites dans les années 1960 aux États-Unis, de nouvelles manières d'appréhender les institutions apparaissent dans les années 1980 : les approches *néo-institutionnelles* et la *policy analysis* (Knoepfel, Larrue, Varone, 2006 ; Hassenteufel, 2021). Nous nous pencherons principalement sur les approches néo-institutionnelles qui ont dédié une large partie de leurs travaux à expliquer l'apparition, le maintien, le changement ou encore le déclin des institutions. Les approches néo-

---

<sup>4</sup> Max Weber est l'un des premiers penseurs à avoir questionné la relation de réciprocité entre les acteurs et les institutions à travers la notion de bureaucratie. Pour lui, les bureaucraties sont différents types d'organisations sociales comme des écoles, des administrations ou encore des entreprises. Il s'agit selon lui des institutions qui dominent le monde moderne. Selon lui, la rationalité est devenue un impératif dominant dans le système des universaux culturels de l'époque moderne. Autrement dit, il ne s'agit plus d'un principe d'action spécifique mais d'un principe culturel dominant autour duquel l'intégralité du monde social est interprétée et organisée. La bureaucratie serait ainsi la forme la plus avancée de « rationalité totale » (Porous, 2013). Le penseur définit la bureaucratie idéal-typique comme « une forme de pouvoir, avant tout étatique, supposant une organisation professionnelle spécifique, dont les actions sont soumises à une règle stricte, définie sur la base des lois existantes, et la légitimité de ces actions est soumise à une vérification incessante. » (Porous, 2013). L'objectif des bureaucraties sur le long terme est d'accroître leur performance en devenant plus efficaces. Dans cette quête d'efficacité, les bureaucraties génèrent toutes des schémas organisationnels (formes, procédures et symboles institutionnels) plus ou moins similaires (Bergeron et Castel, 2016). Les chercheurs ont la possibilité de contribuer à l'infirmité ou à la confirmation des universaux culturels dominants en contribuant à la définition des mythes qui structurent les imaginaires collectifs. Les universaux culturels dominants s'appuient en effet sur des discours et des constructions scientifiques. Les mythes et les cadres de pensée qui en découlent façonnent la réalité sociale des individus qui prennent part à des institutions (Bergeron et Castel, 2016). Les institutions modernes déterminent ainsi de manière quasi absolue les choix, préférences et comportements individuels.

<sup>5</sup> L'approche *behavioriste* ou *behavioraliste* apparue dans les années 1960 aux États-Unis opère une rupture avec l'analyse classique des institutions en sciences politiques. En effet, cette approche soutient pour la première fois que les intérêts et les préférences individuelles déterminent les comportements politiques individuels et collectifs. Par ailleurs, ce courant opère un changement fondamental dans les relations qu'entretiennent les individus avec les institutions. Pour la première fois, la focale est mise sur les individus comme producteurs des règles institutionnelles. Le *behavioralisme* est particulièrement incarné en la personne de Harold Lasswell, qui développe une science des politiques publiques après-guerre aux États-Unis, visant au développement de savoirs opérationnels et d'aide à la décision pour les acteurs publics (Hassenteufel, 2021). Il influence notamment l'ouverture des premières *public administration schools* dans les grandes universités américaines, mais se trouve également à l'origine de la création de *think tanks* et de chaires de recherche sur ces sujets aux États-Unis. Le *behavioralisme* se rapproche de la théorie du *public choice* développée sur la même période aux États-Unis. La théorie des choix publics est issue de l'économie politique et postule en faveur d'acteurs institutionnels qui prennent des décisions rationnelles en fonction de leurs intérêts et de leurs préférences personnelles. D'un *homo politicus* entièrement guidé par les règles démocratiques, la théorie des choix publics tente d'expliquer les comportements politiques à travers les concepts de l'économie néo-classique. L'arène politique est perçue comme un marché dont les équilibres partiels sont le fruit des décisions collectives, elles-mêmes le fruit des choix individuels (Knoepfel, Larrue, Varone, 2006). Les choix individuels sont quant à eux déterminés par les préférences individuelles, alors que les institutions politiques fournissent des informations aux acteurs pour connaître les préférences des autres acteurs en présence et résoudre des dilemmes d'action collective.

institutionnelles se déclinent alors sous trois nouvelles formes : une approche par la sociologie, une autre par l'économie et une dernière par l'histoire. Chacune de ces approches implique une vision différente du changement.

## 1- Le néo-institutionnalisme du choix rationnel

### a. Bases théoriques

La littérature et les théories qui structurent le néo-institutionnalisme des choix rationnels est assez hétéroclite, mais certaines caractéristiques font converger ces approches. Le néo-institutionnalisme du choix rationnel émane de la théorie des choix publics expliquée plus haut et reprend plusieurs notions de l'économie néo-classique pour expliquer les préférences, choix et comportements individuels (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005). Les partisans de cette approche déclarent que le développement historique des institutions dépend des gains relatifs à la coopération que peuvent en tirer ses créateurs puis ses membres. Ainsi, les institutions seraient créées sur la base d'un contrat volontaire et libre entre plusieurs individus. Les acteurs au sein d'une institution se définissent par un ensemble déterminé de goûts et de préférences (plus ou moins communes) et se comportent de façon à maximiser leur utilité personnelle : ils adoptent ainsi une logique d'action calculatrice. Les acteurs prendraient des décisions rationnelles en sélectionnant l'option qui leur procurerait un bénéfice personnel maximal.

Dans cette perspective, les institutions fournissent aux acteurs des informations sur la nature et le degré de certitude quant aux comportements présents et futurs des autres acteurs en présence. Les institutions jouent alors un rôle fonctionnel, celui de servir l'intérêt des acteurs collectifs concernés (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005). Les institutions affectent alors le comportement des autres acteurs en leur donnant des clés de compréhension dans les interactions stratégiques auxquelles ils n'auraient pas eu accès. Elles stabilisent les préférences individuelles dans le temps en leur donnant une certaine prévisibilité sur le comportement des autres acteurs. En ce sens, la vie politique peut être considérée comme une succession de dilemmes du prisonnier où les choix optimaux pour les individus sont souvent sous-optimaux pour la collectivité (Hall et al., 1997). Ces approches ont trouvé un écho particulier dans l'explication du « *blame avoidance* » (voir Weaver, 1986), également appelé « sanction par le vote ». En effet, après un calcul coûts-avantages, les élus n'ont aucun intérêt à adopter des politiques publiques estimées trop coûteuses ou encore impopulaires dans une optique de réélection. La limite principale de cette approche est de surestimer la rationalité et le rôle de l'individu dans la formation, le maintien et le changement des institutions (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005).

### b. L'approche du changement

|||||

Dans l'approche en termes de choix rationnels, les institutions demeurent stables aussi longtemps qu'elles procurent plus d'avantages que d'inconvénients aux individus ou groupes d'intérêts que des institutions alternatives (Knoepfel, Larrue et Varone, 2056). Le changement survient lorsque les croyances des individus qui composent une institution ne permettent plus de satisfaire la majorité des intérêts particuliers de ses membres à court terme. L'approche au changement est alors centrée sur les choix des acteurs (individuels ou collectifs). Dans les situations où les acteurs ont pris des décisions imparfaitement rationnelles à long-terme, la correction des effets indésirables de décisions passées non-optimales va générer à court-terme du changement au sein des institutions (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005). La grande stabilité des institutions s'explique alors par les coûts de transaction élevés que doivent payer les instigateurs du changement (changement de règles institutionnelles, d'identités ou de normes sociales ancrées). Ainsi, les institutions auraient une tendance à la stabilité et la nature du changement serait incrémentale (North, 1990).

## 2- Le néo-institutionnalisme historique

### a. Bases théoriques

Le néo-institutionnalisme historique définit les institutions comme « *les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique* » (Hall et al., 1997). La particularité de cette approche est de conceptualiser la relation entre institutions et comportements individuels en des termes relativement généraux. Autrement dit, les théoriciens de l'institutionnalisme historique ont recours aux perspectives calculatrices et culturelles pour expliquer les relations qui existent entre institutions et individus. L'institutionnalisme historique accorde une grande importance aux relations de pouvoir au sein d'une institution, et en particulier aux asymétries qui existent en leur sein. Ses théoriciens font l'hypothèse que certains groupes sociaux disposent d'un pouvoir démesuré dans les prises de décision, alors que d'autres sont perdants dans ce processus. Les décisions prises par les acteurs dominants leur sont favorables à court et moyen terme et leur permettent ainsi de reproduire leur position dans le temps (Hall et al., 1997).

### b. L'approche du changement

Les approches néo-institutionnelles historiques postulent que les transformations sont radicales et déclenchées par des chocs exogènes aux institutions ou encore par l'évolution historique des autres champs de la société qui l'entourent (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005). Selon cette approche, le flot des événements historiques est ponctué de « situations critiques »



qui produisent des bouleversements soudains, c'est-à-dire des moments où des changements institutionnels importants surviennent, souvent en raison de crises sociétales, économiques ou en cas de conflits. Kingdon (1984) est l'un des théoriciens ayant développé la perspective historique des institutions. Il déclare dans ces travaux que le contexte dans lequel le changement se produit revêt une importance cruciale. Pour qu'un problème public soit mis à l'agenda politique il est en effet nécessaire que des acteurs clés des processus décisionnels considèrent ce problème comme particulièrement dangereux ou insatisfaisants (courant des problèmes), que des solutions soient envisagées – qu'elles existent déjà ou qu'elles reposent sur des innovations (courant des solutions), et que l'environnement politique (élus, opinion publique, événements politiques marquants) soient favorables à un changement (courant politique). Kingdon (1984) déclare qu'une fenêtre d'opportunité s'ouvre lorsqu'un ou plusieurs de ces courants est favorable au changement au même moment. Le contexte ne doit cependant pas occulter l'importance du facteur humain, et en particulier des « entrepreneurs institutionnels » dans le déclenchement d'un changement rendu possible le contexte général.

L'approche historique est également connue pour avoir développé la notion de « dépendance au trajet parcouru » (également appelée « dépendance au sentier ») dans les réponses institutionnelles apportées à un problème public. Ainsi, les choix politiques passés façonneraient les choix politiques présents en raison de leur forte empreinte identitaire, organisationnelle, infrastructurelle ou financière. Les investissements dans des infrastructures dont les coûts initiaux peuvent être si élevés qu'il est difficile de dévier de cette trajectoire est l'un des exemples les plus parlants (Boussaguet, 2020). Les décisions politiques héritées du passé ont ainsi tendance à s'auto-renforcer avec le temps, et plus le temps passe, plus il est difficile de revenir en arrière. Ainsi, l'action publique connaît des verrouillages (« lock-in ») importants qu'il est parfois impossible de déloquer (Boussaguet, 2020). De plus, il a été prouvé dans certaines études que cette dépendance au sentier peut s'appliquer à un niveau plus émotionnel. Les décisionnaires ont en effet plutôt tendance à se tourner vers ce qu'ils connaissent, car la familiarité est rassurante (Boussaguet, 2020). Cette analyse comporte plusieurs limites, en particulier le choix de l'échelle d'analyse retenue, l'identification de causalités fallacieuses entre un choc exogène et un changement observé, ou encore l'universalisation des effets de certains chocs à plusieurs institutions similaires sans preuve empirique (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005).

### 3- Le néo-institutionnalisme sociologique

#### a. Bases théoriques

L'approche néo-institutionnelle en sociologie s'est trouvée particulièrement incarnée dans la sociologie des organisations qui émerge à la fin des années 1970. S'appuyant sur les



premières intuitions de Weber évoquées plus haut, elle réfute la distinction faite entre les bureaucraties, régies par la rationalité, et le reste du monde social qui serait déterminé par la culture (Hall et al., 1997 ; Bergeron et Castel, 2016). Dans sa version pionnière, le néo-institutionnalisme en sociologie postule que les institutions sont définies par la culture et que la culture est définie par les bureaucraties. Les travaux récents en sociologie des institutions postulent un retour de l'*agency* des individus, et en font ainsi l'école néo-institutionnelle la plus complète selon certains chercheurs (Bergeron et Castel, 2016).

L'approche sociologique des institutions suppose que la socialisation des individus se produit en grande partie au sein des institutions (école, famille, travail, ...) qui, en ce sens, influencent le comportement des individus qui en sont membres. Les théoriciens de cette école ont cependant une définition plus vaste des institutions que les deux autres écoles. Ces dernières ne sont pas seulement un ensemble de règles, de procédures et de normes formelles, mais reflètent aussi des symboles, des schémas cognitifs et des modèles cognitifs qui permettent de fournir des « cadres de signification » sur lesquels se fonde l'action des acteurs<sup>6</sup>. Au-delà de transmettre des normes et des valeurs que les individus intériorisent, les institutions fournissent également des schémas de pensée qui structurent les comportements individuels au quotidien tout en permettant d'appréhender ceux des autres. Contrairement à l'école de pensée du choix rationnel, le néo-institutionnalisme en sociologie accorde une *agency* - *agentivité* ou capacité d'action - bien plus faible aux individus en soutenant que les institutions influencent les calculs stratégiques individuels ainsi que leurs préférences et leurs visions du monde les plus fondamentales.

Le néo-institutionnalisme en sociologie est fortement imprégné du constructivisme social car, en façonnant les visions du monde des individus, les institutions bornent les champs du possible, de ce qui est envisageable d'imaginer (en termes de changement) ou non dans un contexte donné (Hall et al., 1997). Certains auteurs sont même allés plus loin en affirmant que les individus sont souvent « incapables » de créer ou d'imaginer d'autres cadres cognitifs et s'inscrivent dans ceux qui existent même s'ils n'y adhèrent pas d'un point de vue idéologique ou moral (DiMaggio, 1988). Au lieu de chercher à maximiser leurs intérêts propres comme dans la logique calculatrice du choix rationnel, ils cherchent surtout à définir ou à exprimer leur identité à travers ces choix, et tendent donc à agir selon des modalités socialement appropriées (March et Olsen, 2004). Il apparaît important de préciser que les individus ne sont pas de simples marionnettes manipulées par les mains invisibles des institutions. Plutôt, les sociologues reconnaissent la rationalité limitée des individus et la grande inertie des institutions.

---

<sup>6</sup> L'approche en sociologie a ainsi contribué au tournant cognitiviste dans la sociologie, en s'écartant progressivement de l'étude des valeurs, des normes et des attitudes des groupes sociaux pour s'intéresser davantage aux symboles, mythes et schémas cognitifs qui orientent les choix et comportements des individus et collectifs (Bergeron et Castel, 2016).

## b. L'approche du changement

Dans l'approche sociologique, le changement est plutôt pensé en termes de non-changement. En effet, c'est l'approche qui met le plus en avant l'inertie des institutions et un changement de nature plus incrémentale que radicale. Dans cette approche, les cadres cognitifs sont des structures lourdes et contraignantes sur les imaginaires individuels, et il est rare que ces derniers évoluent rapidement et profondément. Toutefois, tout contexte institutionnel étant singulier, il est important d'identifier ce qui confère de l'« adéquation » ou encore de la « légitimité » dans chacun de ces contextes (Hall et al., 1997). Ainsi, le changement institutionnel (bien que rare) est très dépendant du contexte dans l'approche sociologique. Il s'explique par le décalage entre plusieurs règles institutionnelles à un moment donné de l'histoire et conduit à un remplacement des cadres cognitifs dominants (Boussaguet, 2020). Autrement dit, le changement peut survenir lorsque les représentations, croyances et valeurs qui régissent la société évoluent.

Paul A. Sabatier (2014) a décrit les mécanismes conduisant (ou non) à ce changement de paradigme cognitif à travers la notion de « coalition de cause ». Une coalition de cause est un groupe d'acteurs - privés et/ou publics – partageant les mêmes connaissances, croyances et valeurs autour d'un même objet de politique publique. Ces croyances peuvent être d'ordre général (elles touchent alors toutes les politiques publiques), relatives à une seule politique publique, ou encore plus précisément concerner des aspects plus techniques d'une politique, comme les instruments à utiliser. Il existe toujours plusieurs coalitions de cause autour d'une même politique publique, mais celle qui détient le plus de ressources « cruciales » parvient à les imposer davantage que l'autre ou les autres. Une coalition de cause jusque-là inférieure en poids et en influence peut devenir dominante si elle acquiert au moins autant de ressources cruciales que les coalitions dominantes. Il existe bien souvent des phases intermédiaires où les coalitions minoritaires obtiennent tout de même certains avantages de la part des coalitions prépondérantes. À force d'expérimentations, au début à la marge, elles parviennent à discréditer les anomalies que génèrent les croyances et fonctionnements dominants. En fonction des ressources à leur disposition, des coalitions minoritaires peuvent alors remplacer progressivement les cadres normatifs et cognitifs (Sabatier, 2014). En effet, toutes les revendications ne disposent pas de réseaux sociaux ou d'une diffusion médiatique suffisants pour accéder aux arènes décisionnelles et y insuffler du changement. En outre, si les revendications atteignent les sphères du pouvoir, ce sont bien les acteurs institutionnels qui sont à l'origine de la formulation des réformes. Ces derniers ont alors tendance à proposer des changements à la marge, découlant sur des processus d'adaptation et d'apprentissage, ou bien des modalités de changement incrémentales plutôt que des transformations radicales (Knoepfel, Larrue et Varone, 2005 ; March et Olsen, 2004).



De manière générale, des études récentes montrent que la dichotomie entre transformations lentes et radicales et changements rapides et profonds est obsolète. Si le changement serait plutôt de nature incrémentale, il n'est pas incompatible avec un changement radical dans la durée. Compte tenu de tous les obstacles cognitifs, historiques, ou individuels pour encourager le changement, il est plus réaliste d'envisager les changements radicaux comme une succession de changements à la marge, ce que Streeck et Thelen (2005) appellent le changement par *layering*.

## **B- L'importance des acteurs individuels dans le changement des institutions**

Maintenant que nous avons exposé les différentes explications du changement associées aux écoles néo-institutionnelles, je souhaite me concentrer sur le rôle joué par les individus sur les institutions particulièrement étudié depuis les années 2000. Ces travaux se situent au carrefour des différentes approches néo-institutionnelles.

### 1- Les théories institutionnelles pluralistes

#### a. Bases théoriques

Plutôt que de proposer une vision simpliste de la relation entre individus et institutions souvent reprochée aux différentes écoles néo-institutionnalistes, Kraatz et Block (2008) développent dans leurs travaux une approche pluraliste caractérisée par la diversité des normes et des logiques d'action au sein d'une même institution, ce que les deux auteurs appellent le « pluralisme institutionnel ». L'approche du pluralisme institutionnel questionne de manière assez fondamentale les néo-institutionnalismes en déplaçant la focale de la stabilité des institutions vers les conditions favorables au changement institutionnel (Bergeron et Castel, 2016). Les deux auteurs déclarent que lorsqu'une institution est considérée comme un ensemble de règles du jeu qui dirigent et circonscrivent les comportements individuels des acteurs, une organisation confrontée au pluralisme institutionnel joue dans au moins deux jeux différents en même temps. Autrement dit, une telle organisation est soumise à de multiples régimes réglementaires, intégrés dans plusieurs ordres normatifs et/ou constitués par plus d'une logique culturelle. De ces potentielles divergences découlent une ou plusieurs identités qui coexistent mais qui peuvent être associées à des demandes disparates et générer des tensions persistantes et ancrées au sein d'une même organisation (Kraatz et Block, 2008). Ainsi, le pluralisme institutionnel laisse une place au potentiel d'instabilité, d'incohérence, de fragmentation et de conflit au sein d'une organisation, ce que ne permettaient pas les premiers modèles néo-institutionnels.

#### b. L'approche du changement





conférer un pouvoir de changement particulier à des acteurs au sein d'un champ institutionnel donné.

Des recherches plus récentes ont mis en exergue le rôle joué par les aptitudes de médiation ou de « bricolage » politique et institutionnel, autrement dit la capacité de certains acteurs à subtilement combiner l'ancien et le nouveau afin de faire accepter le changement. Fligstein (2001) a ainsi repris la théorie de l'entrepreneur institutionnel de DiMaggio pour l'appliquer à un contexte contemporain. Pour lui, les entrepreneurs institutionnels parviennent à instiguer le changement non pas parce qu'ils possèdent le plus de ressources dans l'absolu, mais parce qu'ils possèdent le plus de « *social skills* » - « compétences sociales ». Les compétences sociales se traduisent comme « *la capacité à inciter les autres à coopérer. Les acteurs sociaux compétents s'intéressent avec empathie à la situation d'autres personnes et, ce faisant, sont capables de leur donner des raisons de coopérer. Les acteurs sociaux compétents doivent comprendre comment les acteurs de leur groupe perçoivent leurs multiples conceptions de l'intérêt et de l'identité et comment ceux des groupes extérieurs les perçoivent également. Ils utilisent cette compréhension dans des situations particulières pour fournir une interprétation de la situation et élaborer des plans d'action qui font appel aux intérêts et aux identités existants.* » (Fligstein 2001). Cela a pour conséquence de remettre en cause la conception traditionnelle du champ en sociologie, selon laquelle la position ou la légitimité d'un acteur est associée à la quantité de capitaux qu'il détient. La proposition de Fligstein (2001) permet au contraire de comprendre en pratique comment des acteurs moins centraux dans le champ ou en apparence dotés de moins de ressources, peuvent toutefois influencer sur les normes et comportements du champ s'ils ont la capacité de faire lien et de faire coopérer.

Concrètement, ces situations sont obtenues grâce à l'utilisation de stratagèmes relationnels qui peuvent prendre plusieurs formes. Tout d'abord, l'acteur habile prendra ce que le système lui donnera à tout moment, même si ce n'est pas exactement ce que lui ou les autres pourraient finalement vouloir. Il est à même de saisir les opportunités que lui offrent le système en question. En outre, les entrepreneurs institutionnels doivent agir comme des courtiers (« *brokers* »), c'est-à-dire qu'ils doivent prouver aux agents *a priori* peu intéressés par leurs intérêts propres qu'ils gagneront à s'accorder sur une solution négociée. Une autre tactique de négociation courante pour les acteurs qualifiés consiste à faire pression pour obtenir plus que ce qu'ils sont prêts à accepter, que ce soit de la part de membres récalcitrants du groupe ou de personnes extérieures. Les situations étant souvent ambiguës, on ne peut jamais savoir jusqu'où les autres sont prêts à aller. Cet outil doit être utilisé judicieusement car si l'on en demande trop, on risque de se mettre l'autre partie à dos. Un autre stratagème consiste à faire croire aux autres qu'ils ont le contrôle sur une situation donnée. Ainsi, ils créent des situations dans lesquelles les acteurs prennent le *leadership* et agissent sur ce qu'ils pensent être leur idée. En tentant de créer

de nouvelles règles, ils construisent soit une nouvelle coalition politique basée sur les intérêts, soit ils créent un nouveau cadre culturel qui réorganise les intérêts et les identités.

Toutefois, cette approche ne doit pas occulter que la position hiérarchique des acteurs dans le champ rappelle Fligstein (2001). Les positions dominantes représentent bel et bien un obstacle à la conduite du changement par ces acteurs dits « frontaliers ». Si les acteurs sociaux compétents font également partie des groupes « en place » / « stables » au sein d'un champ, ils utiliseront les ressources supplémentaires à leur disposition pour reproduire leur position de pouvoir (Fligstein, 2001).

### **CHAPITRE III – Études de cas**

#### **I/ Le système politique suisse et les enjeux climatiques**

##### **A- La Suisse**

###### **1- Le système politique suisse et l'échelon local**

Le régime politique suisse est qualifié par les politologues de « fédéralisme coopératif » ou de « fédéralisme d'exécution » (Giauque et Desmarais, 2018). La Suisse se compose de trois échelons territoriaux : la Confédération, les cantons et les communes. La Suisse est un pays fortement décentralisé, marqué par son accord fondateur entre plusieurs cantons. L'échelon cantonal dispose ainsi de nombreuses prorogatives et compétences légales ainsi que d'une autonomie, y compris financière. Le système législatif suisse est ainsi bicaméral et se compose d'une chambre de représentants du peuple suisse (le Conseil national) et d'une chambre qui représente les cantons (le Conseil des États). Les politologues n'hésitent à dire que la logique cantonale l'emporte sur la logique centrale en Suisse, bien que ce décalage se resserre récemment en réaction à l'internationalisation croissante des politiques publiques (Giauque et Desmarais, 2018).

Le régime politique suisse se distingue également par sa composante démocratique « directe », parfois considérée comme le régime le plus proche de la démocratie athénienne. Cet élément en fait un régime politique hybride entre représentation et participation citoyenne, appelé démocratie « semi-directe » (Giauque et Desmarais, 2018). Plus concrètement, les citoyens ont la possibilité de donner leur avis par référendum sur des textes législatifs ou constitutionnels adoptés par les différents niveaux territoriaux. Les citoyens peuvent également soumettre au vote des modifications constitutionnelles ou légales grâce à l'initiative populaire. De même, les acteurs économiques, socioculturels ou encore les individus issus de la société civile sont souvent consultés en amont de la définition de lois ou de politiques publiques. C'est



la raison pour laquelle la culture politique helvétique est souvent pointée du doigt comme étant un modèle de consensus et de compromis. Son système confédéral est fortement imprégné d'une construction historique marquée très tôt par le souci d'intégrer différents groupes d'intérêt au processus décisionnaire.

## 2- Le fonctionnement des administrations en Suisse

### a. L'interface politico-administrative

Comme mes entretiens ont été réalisés auprès de l'appareil politico-administratif des deux municipalités, il me semble important de revenir sur leurs caractéristiques les plus saillantes.

Pour Giauque et Desmarais (2018), toute interface politico-administrative dépend de la tradition politique et administrative du pays dans laquelle elle se situe. Le régime suisse est caractérisé par la présence d'un gouvernement et d'une administration publique centrales (au niveau fédéral) et de gouvernements et d'administrations publiques décentralisées (cantons et communes). La tradition administrative dans laquelle elle s'inscrit est difficilement catégorisable, et emprunte des éléments aux traditions politico-administratives napoléoniennes et germaniques. L'Administration suisse, comme dans de nombreux autres pays démocratiques occidentaux, est centrale dans le déploiement des politiques publiques. Les politiciens suisses sont souvent des « miliciens », autrement dit des amateurs et non des professionnels. C'est donc l'Administration qui est détentrice de l'expertise nécessaire à la conduite des politiques publiques. Elle organise des consultations préalables à l'élaboration d'une politique publique, se charge de leur formulation et de leur mise en œuvre une fois adoptées par le politique. Les liens entre haute fonction publique et élus sont ainsi très étroits (Giauque et Desmarais, 2018). La haute fonction publique joue un rôle d'autant plus marqué en Suisse que le métier de conseiller politique (attaché parlementaire, cabinet ministériel, etc.), très développé en France ou en Belgique par exemple, l'est moins en Suisse.

Plutôt qu'une fonction publique de « carrière » où le personnel administratif est recruté sur concours et formé à poursuivre l'intégralité de sa carrière dans le secteur public (tradition napoléonienne), la Suisse est plutôt une fonction publique d'emploi basée sur les compétences du personnel qu'elle recrute pour des postes précis. Par conséquent, les profils des cadres de la fonction publique sont variés en Suisse : des carriéristes de la fonction publique ou parapublique côtoient des administrateurs bénéficiant d'expériences préalables dans le secteur privé. Enfin, le processus de recrutement veille à garantir une représentativité la plus complète possible des différents secteurs de la société, des différents cantons et de toutes les langues officiellement parlées en Suisse (le français, l'allemand, l'italien et le romanche) (Giauque et Desmarais, 2018).

|||||

## b. Une politisation des postes de la fonction publique en Suisse

Les chercheurs observent depuis quelques années une tendance à l'individualisation de la fonction publique suisse depuis le début des années 2000 (Giauque et Desmarais, 2018). En d'autres termes, les fonctionnaires, et en particulier la haute fonction publique fédérale, ne sont plus nommés à vie, mais sont plutôt recrutés selon des modalités contractuelles déterminées dans le temps. Parallèlement, l'ancienneté, la fidélité et l'intérêt porté au service public sont de moins en moins valorisés dans les processus de recrutement de la fonction publique. Progressivement, les cadres de la fonction publique suisse sont ouvertement recrutés sur la base de leur couleur politique (tradition administrative germanique). Ils contribuent alors aussi plus qu'ailleurs à des activités de communication et de stratégies partisanes. Cette tendance est accompagnée d'une évaluation très fréquente du personnel, ainsi que de rémunérations bonus indexées à la « performance ». Les directions d'unités administratives sont aujourd'hui soumises à plusieurs évaluations annuelles pour vérifier l'atteinte des objectifs de leurs unités et leurs effets de leurs actions sur les bénéficiaires ciblés. Ces outils entraînent une forte politisation des postes de la haute fonction publique car elle doit rendre des comptes à la fois aux élus et à la population, et peut subir des représailles populaires et politiques en cas d'échec. Giauque et Desmarais (2018) résumant le profil actuel du haut fonctionnaire suisse dans les lignes suivantes : « *Les hauts fonctionnaires sont de moins en moins des juristes et de plus en plus des économistes, [...] sont indéniablement des universitaires, [...] sont amenés à faire preuve de compétences managériales, et [...] sont de plus en plus « parachutés » dans l'Administration, c'est-à-dire qu'ils bénéficient de moins en moins d'une carrière publique longue marquée par des promotions successives, mais qu'ils arrivent du monde des entreprises privées.* ».

## **B- Les villes de Genève et Lausanne**

Dans cette section, je souhaite présenter la structure institutionnelle de Genève et Lausanne, leurs compétences légales en matière climatique, ainsi que les relations qui existent entre organe législatif et organe exécutif dans les deux villes.

En Suisse, les villes ont un statut territorial particulier, et sont définies depuis 2015 comme les communes dont « *la somme de la population, des emplois et des nuitées, nommée HEN, doit être de 12 000 dans la « zone centrale », un noyau urbain à forte densité de population, et d'au moins 14 000 sur l'ensemble du territoire communal.* » (Keller et Molinari, 2022). Genève est ainsi la deuxième ville suisse et comptabilise 203 856 habitants au 31 décembre 2020, alors que Lausanne serait la quatrième ville du pays avec 140 202 habitants à la même date. Bien qu'elles soient parfois dotées d'un organe législatif, les communes suisses ne disposent pas d'un pouvoir législatif au sens premier du terme. Seuls les cantons et la

Confédération ont la capacité de voter des lois. Les communes peuvent néanmoins adopter des règlements municipaux en précisant l'application de lois fédérales ou cantonales sur leur territoire. En Suisse, les villes ont toutes des compétences spécifiques qui émanent des lois confédérales, mais aussi diversifiées qui découlent des divers arrangements institutionnels et cantonaux.

Contrairement à d'autres pays (comme la France par exemple), l'élaboration d'un plan climat reste à l'appréciation de chaque collectivité municipale ou cantonale. En effet, il n'existe aucun seuil de population obligeant les communes à élaborer des plans climat (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). Toutefois, les villes sont très encouragées à le faire et disposent de plusieurs leviers d'action d'un point de vue climatique. Je souhaite développer dans cette partie les différents leviers municipaux à disposition des villes de Genève et Lausanne à travers la définition d'un plan climat.

## 1- Fonctionnement des institutions

### a. Genève<sup>7</sup>



Figure 3 - Hôtel de Ville de Genève

<http://ge.ch/geodata/SIPATRIMOINE/SI-EVI-OPS/EVI/edition/objets/2009-19956.htm>

L'organe exécutif de la Ville de Genève est le Conseil Administratif<sup>8</sup>. Il est réélu tous les 5 ans au suffrage majoritaire. Chaque magistrat élu assure la présidence de l'un des départements administratifs de la ville. Chaque année, la législature du maire ou de la maire est assurée par l'un des magistrats élus. Le Conseil gère les différents services de l'administration

<sup>7</sup> Site officiel du Conseil Municipal. <https://conseil-municipal.geneve.ch/conseil-municipal/>

<sup>8</sup> Site officiel de l'État de Vaud. <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/autorites-communales/competences-respectives-du-conseil-et-de-la-municipalite/>

et s'assure que ces derniers délivrent un certain nombre de prestations à la population. Il peut constituer des groupes de travail temporaires sur un sujet déterminé. Il définit les priorités de la Municipalité à l'occasion du discours de législature du Conseil Administratif. Enfin, le Conseil Administratif assure la représentation de l'ensemble de la Ville auprès des autres instances communales, cantonales et de la Confédération.

À Genève, l'organe législatif se nomme le Conseil Municipal. Celui-ci a pour vocation d'« adopter le budget et les comptes annuels de la Ville de Genève, de voter des crédits pour des projets, de présenter des motions, d'adopter des règlements ». Les citoyens genevois élisent les 80 membres du délibératif communal tous les 5 ans. Les conseillères et conseillers municipaux sont répartis dans des commissions de travail spécifiques qui traitent des différents objets étudiés par l'assemblée plénière. Pour la législature allant de 2020 à 2025, 7 partis sont représentés, avec une majorité d'élus issus de partis à gauche de l'échiquier politique. Les activités et le fonctionnement du Conseil Municipal sont régis par le Règlement du Conseil Municipal (RCM), lui-même encadré par la loi cantonale sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application (RALAC). Le Conseil Municipal délibère sur les propositions réglementaires du Conseil Administratif (organe exécutif de la Ville), mais ses membres peuvent également proposer des projets de délibération, notamment pour réviser ou créer un règlement dans les limites des attributions de la Ville. La stratégie climatique de la municipalité de Genève est née de la résolution R-242 du Conseil Municipal intitulée « Urgence climatique : une prise de conscience urgente et résolue pour l'environnement, la justice sociale et la santé ! ». Une résolution est une déclaration du Conseil Municipal qui l'invite à traiter d'un objet précis sous la forme d'une politique publique.

b. Lausanne<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Site officiel de la Ville de Lausanne. <https://www.lausanne.ch/officiel/conseil-communal/droits-politiques.html#est-ce-que-le-conseil-communal-peut-voter-des-lois--5>



Figure 4 - Hôtel de Ville de Lausanne

[https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:H%C3%B4tel\\_de\\_ville\\_Lausanne\\_Palud.jpg](https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:H%C3%B4tel_de_ville_Lausanne_Palud.jpg)

L'organe exécutif de la Ville de Lausanne est appelé la Municipalité. Elle compte 7 conseillers municipaux dont un syndic (le maire). La Municipalité se réunit toutes les semaines et a pour mission principale d'exécuter les décisions prises par le Conseil Communal lausannois. Elle gère également l'administration des services publics et industriels, les biens communaux, nomme les fonctionnaires et les employés de la commune et définit les tâches qui leur incombent.

La Ville de Lausanne est dotée d'un organe législatif nommé Conseil Communal. Les lausannois élisent leurs 100 représentants tous les 5 ans selon un mode de scrutin à la proportionnelle, moyennant l'obtention d'un minimum de 5% des voix pour le parti d'appartenance. Le Conseil Communal a pour mission de débattre des « *aspects de la vie communale (école, transports, culture, sport, etc.)*. Il fait des propositions et vote, notamment sur les plans directeurs [et plans d'affectations], le budget et les comptes communaux. Il contrôle aussi la gestion municipale. » Il peut notamment statuer sur les reconstructions d'immeubles, les constructions nouvelles, ainsi que sur la démolition de certains biens immobiliers appartenant à la Ville. De la même façon qu'à Genève, le Conseil Communal adopte des règlements communaux dont la compétence n'a pas été attribuée, par ses soins, à la Municipalité. Le Conseil Communal lausannois est régi par le Règlement du Conseil Communal de Lausanne (RCCL) qui détaille ses compétences et son mode de fonctionnement. Ce règlement est encadré par la loi sur les communes (LC) en vigueur dans le canton de Vaud. Il peut déposer des motions ou encore des postulats pour inciter la Municipalité à prendre des mesures sur un sujet bien défini, ou encore lui demander d'élaborer et de présenter un rapport

|||||

sur un objet précis. M. Dupuis a déposé le postulat N°07 « Pour l'adoption d'un Plan Climat par la Municipalité de Lausanne » le 20.11.2018 pour inciter la Municipalité à élaborer une stratégie climatique globale et ambitieuse.

### c. Comparaisons institutionnelles

Il est très compliqué de dresser un tableau comparé des compétences légales relatives d'une ville par rapport à un autre car l'échelon municipal est très peu représenté dans la littérature en droit comparé suisse. De plus, elles dépendent fortement de la liberté qu'accordent les lois cantonales à leurs grandes villes. À Genève, la loi sur l'Administration des Communes (LAC) B605 définit la répartition des compétences entre Conseil Administratif et Conseil Municipal. Elle prévoit très précisément quelles sont les attributions de chacun des organes exécutif et législatif de la Ville. De la même manière, la répartition des compétences entre la Municipalité et le Conseil Communal découle de la Constitution vaudoise et de loi cantonale sur les communes<sup>10</sup>. La règle générale est que le Conseil Communal dispose d'attributions clairement définies dans ces deux textes alors que la Municipalité a une compétence générale résiduelle qui ne relève ni des attributions exclusives de la Confédération, du Canton de Vaud ou du Conseil Communal. Il est difficile d'affirmer avec certitude laquelle des deux villes a le plus de prérogatives légales, car certains objets légaux sont maîtrisés par l'une et non l'autre, et inversement. Toutefois, les enquêtés soulignent presque tous (que ce soit à Genève ou à Lausanne), que Genève est une ville-canton où le canton est particulièrement puissant, alors qu'il existe dans Vaud une tradition historique de plus grande indépendance des communes.

## 2- Profil climatique de Genève et Lausanne

Les responsables de la stratégie climatique insistent sur le fait que Lausanne et Genève sont deux villes aux profils urbains relativement similaires. Ainsi, les enquêtés soulignent qu'aucune des deux villes n'aurait un profil urbain ou climatique particulièrement éloigné d'autres villes européennes ou occidentales. Les deux territoires sont exposés à des aléas climatiques urbains fréquents : forte vague de chaleur ou encore risques d'inondation accrus par rapport aux campagnes en raison de vastes surfaces imperméabilisées (Anne Roches, entretien, 13/04/2022 ; (Albert Merino-Saum et Julie Perrenoud, communications personnelles, 13 février 2022).

Pourtant, on peut relever certaines particularités propres à chacune des deux villes. En effet, Genève est particulièrement dense et donc sujette à des îlots de chaleur très prononcés en été. De plus, la ville tire sa richesse d'une économie tertiaire, avec un secteur financier

---

<sup>10</sup> Site officiel de l'État de Vaud. <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/autorites-communales/competences-respectives-du-conseil-et-de-la-municipalite/>

notoirement développé dont l'impact sur le climat est non négligeable. Par ailleurs, la situation frontalière de Genève avec la France suppose des enjeux importants en termes de mobilité et de consommation journalières des migrants pendulaires. Enfin, il faut noter que Genève bénéficie d'une grande proximité avec son aéroport international, situé à cheval sur les communes de Meyrin, de Bellevue et du Grand-Saconnex. À la fois proche et très accessible en transports en commun, les transports aériens pèsent pour beaucoup dans le bilan carbone moyen d'un genevois (Albert Merino-Saum et Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). Afin de garantir l'exactitude et la cohérence de sa stratégie, la Ville a mandaté diverses études pour approfondir les connaissances climatiques de son territoire. Le bureau d'étude *Quantis* a réalisé un bilan carbone<sup>11</sup> de son territoire et de son administration afin de connaître les secteurs les plus émetteurs en CO<sub>2</sub>éq sur son territoire. L'étude montre qu'un genevois émet en moyenne 13 tonnes de CO<sub>2</sub>éq par an, pas loin d'un suisse qui en consommerait 13,8 tonnes en moyenne. Le bilan révèle également que les émissions de l'administration, sur lesquelles la Ville a le plus de maîtrise, représentent environ 3% des émissions totales. Il identifie également les secteurs de l'activité économique les plus émetteurs. La consommation de biens et de services par la population serait ainsi responsable de 43 % des émissions du territoire, environ 30% des émissions à Genève seraient relatives à la consommation énergétique des bâtiments (exploitation et énergie grise), alors que la mobilité terrestre et aérienne représenterait près de 27% des émissions des genevois. Près de ¾ des émissions seraient ainsi générées en dehors du territoire de la ville, notamment à l'étranger à travers la production de biens et de services consommés par la population genevoise. De plus, un « portrait climatique » de la Ville a été réalisé par la société GEO-NET. Ce document détaille la localisation des îlots de chaleur urbain auxquels la Ville est exposée du fait de la densité de son bâti et de sa population. Enfin, Genève a pris en compte différentes études réalisées par l'Office Fédéral de l'Environnement (OFEV) et Suisse Météo pour acquérir une connaissance approfondie de la situation climatique présente et future de la Suisse.

---

<sup>11</sup> Tribolet T., Humbert S. (Quantis). 2022. Bilan des émissions de gaz à effet de serre de la ville de Genève. <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2022-02/bilan-emissions-gaz-effet-serre.pdf>

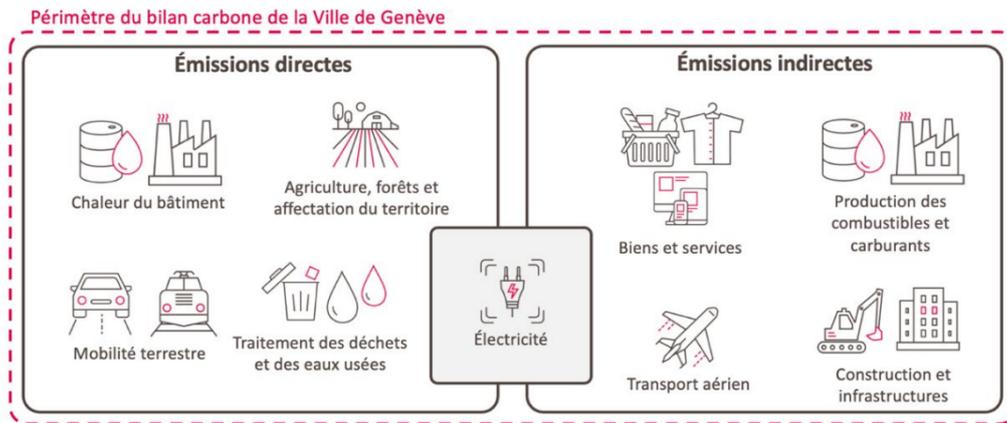


Figure 5 - Périmètre du bilan carbone de la Ville de Genève (Quantis)

Axe	Secteur
Axe 1 : Consommation de biens et de services	Habits et chaussures
	Santé
	Loisirs et culture
	Biens et services divers
	Restaurants et hôtels
	Alimentation et boissons
	Numérique
	Déchets et eaux usées
Axe 2 : Énergie et bâtiments	Exploitation des bâtiments privés
	Exploitation des bâtiments publics (y compris logements)
	Éclairage public
	Construction et infrastructures
Axe 3 : Mobilité	Mobilité terrestre des habitant.e.s
	Mobilité terrestre des pendulaires
	Mobilité aérienne des habitant.e.s

Figure 6 - Axes et secteurs inclus dans le bilan de gaz à effet de serre de la Ville de Genève (Quantis)

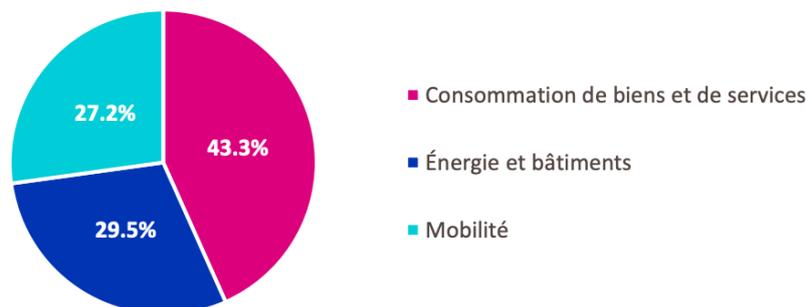


Figure 7 - Contribution des 3 axes principaux aux émissions de gaz à effet de serre de la Ville de Genève (Quantis)

Tout comme Genève, la Ville de Lausanne est soumise aux mêmes aléas climatiques que les autres villes européennes. Grâce à une enveloppe de CHF 300'000.- financé par le Fonds

communal pour le développement durable pour le suivi scientifique du projet, plusieurs études ont été menées en amont de la stratégie climatique de la Ville de Lausanne. Un bilan carbone<sup>12</sup> a été commandé par la Ville au bureau d'étude *Quantis* afin d'évaluer les émissions directes et indirectes du territoire lausannois. Selon les résultats de cette étude, et bien que les données soient parfois imprécises ou manquantes, Lausanne aurait émis au total plus de 2 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>-eq en 2019, soit en moyenne 13.9 tonnes de CO<sub>2</sub>-eq par habitant chaque année. Les principaux secteurs émetteurs sont la consommation (52%), les transports et la mobilité (23%) (dont 13% des émissions relatives à la mobilité proviennent du transport aérien), et l'énergie stationnaire utilisée pour le chauffage des bâtiments et l'eau chaude sanitaire (16%). Tout comme à Genève, Lausanne a privilégié un comptage de ses émissions en termes d'émissions directes de scope 1, indirectes de scope 2, c'est-à-dire relatives à la production d'électricité hors de son territoire, et indirectes de scope 3, à savoir le reste des émissions indirectes causées par Lausanne en dehors de son territoire. Les émissions directes représentent près d'un quart des émissions annuelles d'un lausannois, celles de scope 2 à peine 3%, alors que les autres émissions indirectes, dues en majeure partie à la consommation de biens et services importés représentent environ  $\frac{3}{4}$  des émissions annuelles d'un lausannois. Par ailleurs, les émissions de l'administration ont été estimées à environ 1t annuelle de CO<sub>2</sub>eq par habitant sur le territoire lausannois. Si ces éléments sont relativement similaires à Genève, Lausanne présente des caractéristiques spécifiques en termes de vulnérabilité et d'exposition aux aléas climatiques. En effet, Lausanne est construite sur des pentes et en cas de fortes intempéries, il est fort probable que les ruissellements d'eau s'accumulent dans des cuvettes comme les places du Flon ou de la gare. Pourtant, après plusieurs études réalisées à ce sujet, il semblerait que la ville soit peu sujette aux glissements de terrain. Enfin, à la différence de villes relativement plates, ses reliefs ont retardé le développement de certaines mobilités douces comme le vélo, retard qui est en cours de rattrapage grâce au déploiement d'un réseau cyclable dense et à l'émergence de vélos électriques abordables sur le marché (Anne Roches, entretien, 13/04/2022).

---

<sup>12</sup> Tribolet T., Bochatay D. (Quantis). 2020. Bilan des émissions de gaz à effet de serre de Lausanne. <https://www.lausanne.ch/apps/actualites/Next/serve.php?id=10324>

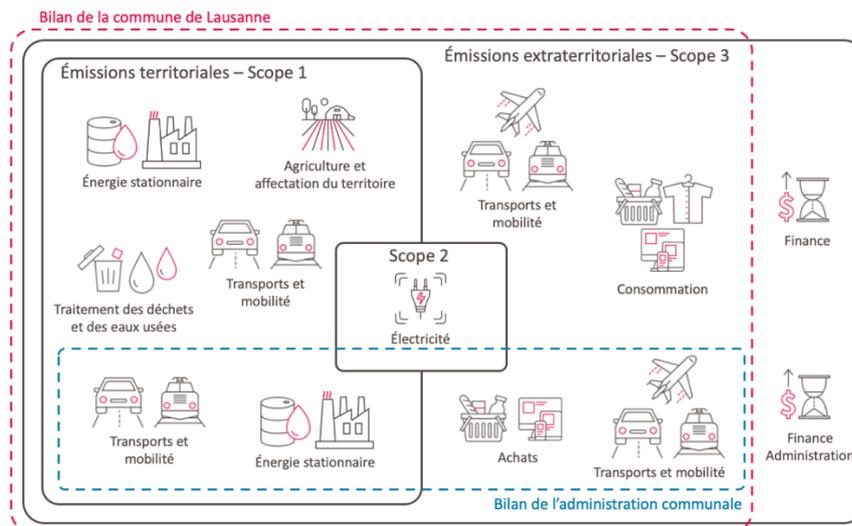


Figure 8 - Périmètre du bilan carbone de la Ville de Lausanne (Quantis)

Catégorie	Sous-catégorie
Énergie stationnaire	Ménages et commerces
	Industrie et grands consommateurs
	Administration
	Fuites de méthane
Électricité	Ménages et commerces
	Industrie et grands consommateurs
Transports et mobilité	Administration
	Transport terrestre - transports individuels motorisés (TIM)
	Transport terrestre - transports publics (TP)
	Transport lacustre
	Transport aérien
	Transport offroad - chantiers et agriculture
	Administration
Déchets et eaux usées	Incinération des déchets
	Traitement des eaux usées
Agriculture et affectation du territoire	Affectation du sol et du territoire
	Agriculture, bétail et pratiques agricoles
Consommation	Biens et services
	Alimentation et boissons
	Numérique (ICT)
	Construction et infrastructure - privé
	Construction et infrastructure - administration
	Achats - administration
<i>Investissements de la population</i>	

TABEAU 2: CATÉGORIES ET SOUS-CATÉGORIES INCLUSES DANS LE BILAN DES GES DE LAUSANNE. LES IMPACTS LIÉS AUX INVESTISSEMENTS (EN ITALIQUE) ONT ÉTÉ ESTIMÉS À TITRE INDICATIF MAIS NE SONT PAS INTÉGRÉS DANS LE BILAN DES GES

Figure 9 - Axes et secteurs inclus dans le bilan de gaz à effet de serre de la Ville de Lausanne (Quantis)

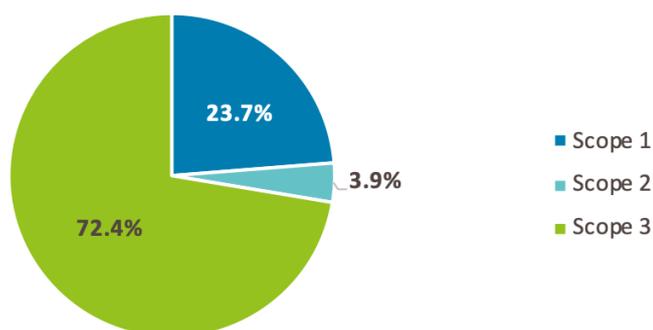


Figure 10 - Contribution des 3 axes principaux aux émissions de gaz à effet de serre de la Ville de Lausanne (Quantis)

## **II/ Cadre légal de l'action climatique en Suisse**

En Suisse, le cadre légal climatique est principalement axé autour des enjeux d'atténuation aux dérèglements climatiques. D'un point de vue légal, l'action climatique à tous les échelons est encadrée par la loi fédérale sur le CO2.

### **A- Législations et actions climatiques fédérales**

En Suisse, c'est la loi fédérale sur le CO2 qui cadre l'action climatique à tous les niveaux. La révision de la loi sur le CO2 de 2019 a fixé l'objectif de neutralité carbone de la Suisse à horizon 2050, accompagnée d'une étape intermédiaire de réduction de moitié de ses émissions d'ici 2030. La notion de neutralité carbone renvoie au fait que la Suisse ne « *devrait plus émettre davantage de gaz à effet de serre que ce que les puits naturels et techniques seront capables d'absorber* ». Cette révision des objectifs climatiques de la Confédération se base sur les recommandations du GIEC permettant de limiter le réchauffement global moyen autour de 1,5°C, et fait suite aux engagements de la Suisse au sein des Accords de Paris. En tant que pays alpin, la Suisse est très affectée par les dérèglements climatiques, car les températures estimées devraient connaître une augmentation deux fois supérieure à celle des températures mondiales. En conséquence, le pays adopte le 27 janvier 2021 un document d'atténuation intitulé « Stratégie Climatique à long terme de la Suisse » élaboré par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. La stratégie présente les évolutions probables d'un point de vue climatique pour les secteurs du bâtiment, de l'industrie, des transports, de l'agriculture et de l'alimentation, des marchés financiers, du transport aérien et des déchets jusqu'en 2050. Elle propose des objectifs stratégiques pour chacun de ces secteurs, afin de tendre vers l'objectif de neutralité carbone. Elle évoque également les défis pour réduire les émissions dans certains secteurs, et compte ainsi sur le recours à des technologies de captage carbone et à des technologies d'émissions négatives pour atteindre ces



objectifs. La stratégie insiste enfin sur le coût élevé d’une inaction climatique, et justifie donc la nécessité d’une stratégie planifiée, à la fois réaliste et ambitieuse.

**B- Législations et actions climatiques cantonales**

Les lois cantonales adoptées par les parlements cantonaux occupent une place très importante dans la législation suisse. Il n’existe pas de lois climat cantonales dans Vaud et à Genève à proprement parler. Toutefois, le canton de Genève a annoncé récemment dans la presse que le Conseil d’État du canton a déposé en décembre dernier un projet de loi-cadre sur le climat devant le Grand Conseil d’État<sup>13</sup>. Celle-ci a pour but de renforcer légalement le plan cantonal adopté il y a quelques temps. La loi-cadre est alignée avec les objectifs fédéraux de neutralité carbone à horizon 2050, mais va plus loin en proposant un objectif intermédiaire de réduction de 60% des émissions du canton d’ici 2030. La loi-cadre cantonale genevoise fixerait des objectifs par secteur d’activité, sur la base des catégories d’action définies par la stratégie climat du canton. Si la loi est adoptée, elle permettrait notamment d’exiger des objectifs de réduction dans les contrats de prestation du canton avec des entreprises privées, ou encore interdirait tout système de production de chaleur fossile. Une telle initiative ne semble pas encore à l’agenda des priorités législatives dans le canton de Vaud.

Néanmoins, il existe d’autres législations cantonales impactantes d’un point de vue climatique. En ce qui concerne le volet de l’atténuation, les lois énergétiques cantonales, respectivement la loi cantonale sur l’énergie dans le canton de Vaud (LVLEne) et la loi sur l’énergie à Genève (LEn), occupent une place centrale autour de ces enjeux. La Loi fédérale sur l’énergie (LEne) du 26 juin 1998 donne la compétence aux cantons pour légiférer dans le domaine du bâtiment. D’après les cadres administratifs interrogés dans les deux villes, ces deux lois sont relativement ambitieuses d’un point de vue climatique et mentionnent les notions d’efficacité et de sobriété énergétiques. À titre d’exemple, la loi vaudoise prévoit que les nouvelles constructions doivent couvrir au moins 30 % de leurs besoins en eau chaude sanitaire par une énergie renouvelable, au moins 20 % de leurs besoins en électricité par une énergie renouvelable, ou encore impose qu’au moins la moitié des systèmes de refroidissement et de (dés)humidification des bâtiments soient assurés par des sources d’énergie renouvelables. À Genève, la loi prévoit depuis une révision adoptée en avril 2022 que le remplacement ou la transformation d’une installation productrice de chaleur doit être alimentée dans toute la mesure du possible par des énergies renouvelables ou des rejets thermiques. Les dérogations possibles étant très restrictives, la majeure partie des propriétaires seront contraints de remplacer leur chaudière en fin de vie par une installation alimentée à 100% en énergies renouvelables. De la

---

<sup>13</sup> Armanios R. (2022, 07 décembre). Le Conseil d’État renforce sa politique climatique. *Tribune de Genève*. <https://www.tdg.ch/le-conseil-detat-renforce-sa-politique-climatique-968945786478>

même façon, un abaissement du seuil de l'indice de dépense de chaleur à 125 kWh/m<sup>2</sup> par an a été adopté en avril dernier, obligeant la majeure partie du parc bâti à subir des rénovations énergétiques.

### **C- Les « plans climat »**

En Suisse, il n'existe pas d'obligation pour les collectivités locales d'élaborer un plan climat. Le terme de « plan climat », pour désigner une politique climatique, a été popularisé par la loi française où l'on trouve la notion de « Plans Climat-Air-Énergie territoriaux (PCAET) », repris par plusieurs villes francophones d'autres pays comme en Belgique (Bruxelles), au Canada ou encore Suisse (Aigle, Vevey, Lausanne, etc.), mais de manière moins règlementée. D'autres villes ont préféré à ce terme la notion de stratégie climatique (Genève ou Sion par exemple). En Suisse, plusieurs villes et cantons se sont pourtant déjà dotés volontairement d'une stratégie climatique qui traite atténuation et adaptation de manière conjointe, comme les villes de Genève, Lausanne, Zurich, Bienne ou encore les cantons de Vaud, Genève, Berne et Fribourg.

### **D- Leviers légaux des municipalités en matière climatique**

Les Villes suisses ont diverses compétences légales en matière climatique. Celles-ci ont été largement évoquées lors des entretiens réalisés par les deux municipalités et sont répertoriées sur le site de l'Union des Villes Suisses. Tout d'abord, je rappelle que les communes et les villes n'ont aucun pouvoir légal à proprement parler. Autrement dit, elles ne peuvent pas créer de lois. Elles disposent pourtant d'autres moyens légaux en matière climatique. Elles peuvent en effet se servir des taxes communales, des règlements communaux, ou encore de la délivrance de certaines autorisations pour avoir un impact positif sur le climat.

#### **1- Un rôle de sensibilisation et de lobby politique**

Tout d'abord, les villes de Lausanne et Genève relèvent un décalage entre les leviers à leur disposition pour lutter contre ou s'adapter aux changements climatiques, et l'ambition des objectifs qu'elle se sont fixées en la matière. Julie Perrenoud (entretien, 02 février 2022) reprend l'exemple des places de parc qu'il est difficile de supprimer sur le territoire genevois sans l'accord du canton qui en a la compétence. Anne Roches (entretien du 03/02/2022) ajoute que si la Ville n'a pas la compétence légale d'établir des douanes sur son territoire (pour surveiller l'entrée de véhicules polluants ou encore la provenance et la nature des denrées alimentaires), elle peut néanmoins faire pression sur les échelons administratifs supérieurs, à savoir les cantons ou la Confédération, pour les convaincre de légiférer sur des sujets de consommation. Un autre exemple est celui de l'aéroport de Genève. Si le transit aérien représente 1/5 des



émissions carbone d'un genevois moyen chaque année, la Ville n'a aucun pouvoir sur un aéroport international d'une telle ampleur. La seule chose qu'elle puisse faire est de communiquer et sensibiliser la population aux dommages du transport aérien (Albert Merino-Saum, entretien 02/02/2022). Anne Roches déclare que l'Union des Villes Suisses ou l'Union des communes vaudoises sont des biais intéressants pour faire changer les lois cantonales ou fédérales. Il ne faut pas sous-estimer les relais que représentent les élus municipaux auprès des parlements cantonaux et fédéraux. Si le plan climat de la Ville est ambitieux au niveau de la municipalité, cela crée un document solide sur lequel se baser pour négocier auprès des échelons supérieurs estime Anne Roches (entretien du 02/02/2022), d'autant que les villes sont souvent plus à gauche que les cantons, eux-mêmes plus à gauche que la confédération.

## 2- L'influence des villes sur les marchés locaux

À Lausanne, Nicole Christe (entretien, 22/02/2002) déclare que le fait d'agir sur le cahier des charges des marchés publics est un levier important en matière climatique. Comme la ville met à disposition des terrains pour la construction de logements, elle peut fixer des conditions-cadre sur le type de logement qu'elle souhaite y voir se construire, mais aussi fixer des conditions en termes de qualité (en l'occurrence environnementale) du bâti. Anne Roches ajoute que le cahier des charges des appels d'offre de la ville constitue un autre moyen très efficace pour faire évoluer les exigences des entreprises locales en matière climatique et environnementale. Au vu des volumes de biens produits et consommés sur des marchés internationaux, elle reconnaît que les engagements d'une ville pour écarter certains produits jugés néfastes d'un point de vue climatique ont peu d'impact à l'échelle globale. Pourtant, sur des marchés relativement locaux comme la construction ou l'alimentation, le fait de prioriser certaines pratiques dans les bâtiments de l'administration montre l'exemple et a un impact certain sur les choix de consommation des ménages et des entreprises. Albert Merino-Saum (entretien, 02 février 2022) ajoute qu'à Genève, des subventions sont accordées aux agriculteurs durables du Grand Genève, ce qui permet là aussi d'encourager certains projets et d'influencer les choix de consommation du territoire.

### **III/ Les stratégies climatiques à Genève et Lausanne : éléments introductifs**

En raison de la circulation des modèles d'action publique entre villes européennes, les villes de Genève et Lausanne ont repris les contraintes formelles et substantielles légalement imposées aux collectivités publiques françaises. On remarque alors la présence des éléments suivants dans les deux plans climat : des objectifs stratégiques afin de combattre le changement climatique et d'y adapter, en accord avec les engagements internationaux de la Suisse ; un programme d'actions précis afin d'atteindre ces objectifs stratégiques ; un certain nombre d'études (bilan carbone des collectivités territoriales et de leurs groupements, une étude



d'opportunités sur la création d'une ou plusieurs zones à faibles émissions de mobilité, plan d'action visant à réduire les polluants atmosphériques, etc.); un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

**A- La genèse des politiques climatiques à Genève et Lausanne**

1- Un contexte favorable à l'élaboration de stratégies climatiques dans les deux villes

Dans les deux municipalités, une convergence de facteurs politiques semble avoir conduit à la décision d'élaborer des stratégies climat qui incluent tous les services et les missions de la ville.

Les différents fonctionnaires interrogés évoquent unanimement le lien entre la décision d'élaborer une stratégie climatique dans leur municipalité et la montée d'un discours de l'« urgence » au sein des administrations et chez les élus. Ce discours s'est particulièrement développé suite aux pressions de la rue, aux manifestations de la jeunesse pour le climat et en réaction à l'effet « Greta Thunberg » (Julie Perrenoud et Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022 ; Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Aussi, la forte médiatisation des rapports du GIEC, ou encore les premières images de catastrophes des effets induits par les dérèglements climatiques relaient cet enjeu dans l'ensemble de la société (Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022).

Malgré cette pression citoyenne, ce sont souvent les élus verts ou à gauche de l'échiquier politique qui se saisissent de ce sujet relèvent plusieurs enquêtés. L'élection d'écologistes dans les organes législatifs et exécutifs des municipalités ne semble ainsi pas étrangère à la priorisation croissante des enjeux climat. Les deux exécutifs communaux sont aujourd'hui composés d'une alliance d'élus écologistes et socialistes. Les hauts fonctionnaires ayant supervisé l'élaboration de ces deux stratégies sont unanimes à ce sujet : les coalitions de gauche sont plus propices à une stratégie et à des objectifs climatiques ambitieux, mais aussi au « courage politique » nécessaire à leur mise en œuvre, courage à la fois financier et idéologique, car ce type de stratégie n'est pas toujours porteur d'un point de vue électoral rapporte un fonctionnaire genevois. Ainsi, la stratégie climatique de Genève découle du constat climatique alarmant en Suisse et dans le monde. La Ville de Genève déclare l'urgence climatique en février 2020, un discours politique fort qui se traduit par deux objectifs : la réduction de 60% des émissions de GES par rapport à 1990 d'ici 2030, et l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050. Immédiatement après cette déclaration, une vingtaine de mesures d'« urgence » sont adoptées par la Ville. En parallèle du déploiement de ces actions, la Ville élabore une stratégie climat adoptée le 23 février dernier.

Dans les deux villes, l'impulsion de développer une stratégie climatique provient du législatif. À Genève, une résolution (R-242) intitulée « Urgence climatique : une prise de conscience urgente et résolue pour l'environnement, la justice sociale et la santé » a été déposée en 2019 par une coalition Verts-Socialistes du conseil municipal. À Lausanne, un élu d'un parti de gauche radicale avait déposé un postulat au conseil « Pour l'adoption d'un 'plan climat' par la Municipalité de Lausanne » en 2018.

## 2- Une tradition d'intégration des enjeux climatiques dans les politiques sectorielles des deux villes

Dans les services dont le cœur de métier est affecté de près par les enjeux climatiques, comme dans le domaine de l'énergie, les prises de conscience climatiques des hauts fonctionnaires ont émergé plus précocement que dans le reste de l'administration. Dans les deux villes, il existe une prise en compte historique des enjeux climatiques dans plusieurs politiques sectorielles de la ville.

À Genève, c'est la politique énergétique de la ville qui a été utilisée, entre autres planifications, comme base à la stratégie climat actuelle. D'ailleurs, la ville avait obtenu plusieurs récompenses pour sa politique énergétique bas carbone jugée ambitieuse (Etienne Favey, entretien, 12/04/2022) : le label Cité de l'Énergie en 2009 et le *European Energy Award Gold* (EEA Gold) en 2010 et 2014. La stratégie du service de l'énergie avait alors été renommée « politique climatique et énergétique de la ville » (Etienne Favey, entretien, 12/04/2022). Ainsi, la municipalité visait déjà le 100% renouvelable pour le chauffage des bâtiments appartenant à la ville depuis 2006. De manière générale, la Ville a toujours été active sur les questions de développement durable (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). La ville était dotée depuis longtemps d'une stratégie en développement durable sur laquelle Julie Perrenoud avait dû faire un bilan avant que le Conseil administratif ne demande l'élaboration d'une stratégie climat plus poussée. Enfin, la ville avait intégré un volet « environnement » dans son précédent plan directeur communal, recoupant plusieurs objectifs du plan climat actuel (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022).

De la même manière, la Ville de Lausanne poursuit une logique d'intégration des enjeux climatiques à ses politiques sectorielles depuis plusieurs années. Tout comme Genève, elle avait déjà développé une politique de développement durable et une politique énergétique relativement ambitieuses d'un point de vue climatique. De plus, Nicole Christe (entretien, 22/02/2002), cheffe du service architecture et logements à la Ville de Lausanne, affirme que son service a toujours été sensible à ces questions et qu'il s'est fixé des normes de construction supérieures aux exigences climatiques cantonales et fédérales. Aussi, en raison de l'avancée des connaissances scientifiques, certains services ont réussi à relever le niveau d'ambition climatique de leurs politiques, avant même qu'une stratégie climat à proprement

parler ne soit adoptée. Ainsi, la politique de compensation d'abatage des arbres sur le territoire lausannois s'est renforcée au fil des mandatures, passant d'un arbre coupé = arbre replanté à 1 arbre coupé = 3 arbres replantés en fonction de l'âge de l'arbre abattu (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022).

En somme, plusieurs services à Genève et Lausanne élaboraient déjà des politiques dans un sens favorable aux enjeux climatiques, sans pour autant les revendiquer comme telles (Etienne Favey, entretien, 12/04/2022).

### 3- Entre hâte et attentisme : le paradoxe du passage à l'action des élus

Bien qu'il y ait eu une pression de la part des élus de plus en plus forte à partir de 2019, certains hauts fonctionnaires déplorent le fait que leurs alertes n'aient pas été suffisamment entendues par le passé. Certains regrettent l'attentisme des classes politiques sur un sujet aussi urgent et se montrent dubitatifs sur l'impact réel de ces nouvelles stratégies :

*« Il y a un peu de lassitude : ça fait plus de 20 ans que je suis dans ce service, je suis l'un des plus anciens, et on essaye de sensibiliser plus haut sur les « économies d'énergie », la « durabilité », etc. On ne parlait pas d'urgence climatique il y a 20 ans. Ça fait 25-30 ans qu'on prêche cette parole-là mais maintenant qu'il faudrait que l'on soit hyper percutant, on est un peu dans une position de lassitude. Parce que, depuis 2 ans, il y a des gens dans la rue, on nous écoute enfin, mais tant que ça coûte pas trop cher. C'est quand même le constat général de la société, c'est-à-dire qu'on a une classe politique qui n'est pas toujours prête à entendre ça, surtout à prendre les risques qui vont avec, les risques financiers, mais aussi c'est un vrai courage politique de se lancer sur ce type de politique de sobriété, à savoir un message qui n'est pas hyper porteur en terme électoral. (...) Oui, je pense que les administrations vont souvent plus vite que le message politique. »*

Si les responsables des stratégies soulignent l'engagement sincère des élus nouvellement en place (comme en témoigne l'objectif visant à supprimer les véhicules à propulsion thermique à horizon 2030 à Lausanne), les cadres de l'administration insistent sur le fait qu'« urgence » ne doit pas être confondue avec « précipitation » (Anne Roches, entretien du 03/02/2022 ; Albane Ferraris, entretien du 22/04/2022). Les deux enquêtées soulignent la nécessité d'entamer une action rapide et ambitieuse à ce sujet. Cela s'est traduit dans les deux villes par l'adoption de quelques mesures à déployer rapidement accompagnées des ressources nécessaires à leur déploiement avant même d'achever l'élaboration des stratégies en cours. En revanche, elles affirment que les dispositifs ou les « solutions » déployées de manière trop hâtive font courir le risque d'actions faiblement efficaces et peu adaptables en fonction de l'état d'avancement des connaissances, voire contraires aux objectifs que se fixe la stratégie initialement sur le long-terme. Dans certains services dont le cœur de métier repose sur la

construction d'infrastructures de long-terme, le respect du temps du projet est nécessaire d'après l'un des témoignages recueillis :

*« La fonction publique ce n'est pas la mieux à même de répondre à l'urgence même si les services le font très bien. Nous, le département de l'aménagement et des constructions on n'a pas un fonctionnement dans l'urgence parce que quand on construit, on construit pour des centaines d'années. L'urgence on l'a en tête mais on a aussi toujours à cœur de faire les choses bien, et quelquefois ça prend du temps. Ça prend certainement trop de temps et il faudrait réduire ce temps mais parfois, quand on fait des choses dans l'urgence on fait n'importe quoi. Il y a cette balance à effectuer entre le fait que ce sujet est sérieux et nécessite des décisions politiques rapides et du courage, avec peu de temps d'étude ou de réflexion. Ça doit être traité très vite par des mesures légères qu'on a essayé de déterminer. Et puis, il y a le temps du projet qui est un temps plus long. Ce temps-là, on peut essayer de le raccourcir mais on veut faire de la qualité et de la cohérence, parce qu'une fois qu'on a construit, on a construit pour une centaine d'années et ce serait contraire aux exigences écologiques de faire et de défaire. »*

Cette même personne interrogée questionne la pertinence d'un tel discours dans la mesure où toutes les politiques publiques aujourd'hui sont mises sur le plan de l'urgence, ce qui en fait un parfois un mot valise, vide de sens et suivi de peu d'actions. Ainsi, il est avant tout nécessaire de s'assurer que ces nouvelles stratégies soient suivies des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à leur mise en œuvre effective (Etienne Favey, entretien, 12/04/2022).

Enfin, les interrogés indiquent que le sentiment de l'urgence ne s'est pas cantonné aux classes politiques et a progressivement pénétré toutes les couches de l'administration. À titre d'exemple, Benjamin Rudaz (entretien, 07/05/2022) chef de la division arbres et forêts à la Ville de Lausanne, remarque qu'il n'a jamais eu à convaincre aucun de ses collaborateurs proches ou de terrain du bienfondé d'une politique d'arborisation de la ville à des fins de rafraîchissement. Il soutient même que les acteurs de terrain (arboristes, jardiniers ou gestionnaires de la nature) sont parfois plus au fait et alertés à ce sujet que les hauts fonctionnaires car ils perçoivent les effets concrets des dérèglements climatiques sur leurs activités quotidiennes.

**B- La stratégie climat de la Ville de Genève<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> Ville de Genève. 2022. Stratégie climat de la Ville de Genève – document technique. <https://www.geneve.ch/fr/document/strategie-climat-ville-geneve-document-technique>

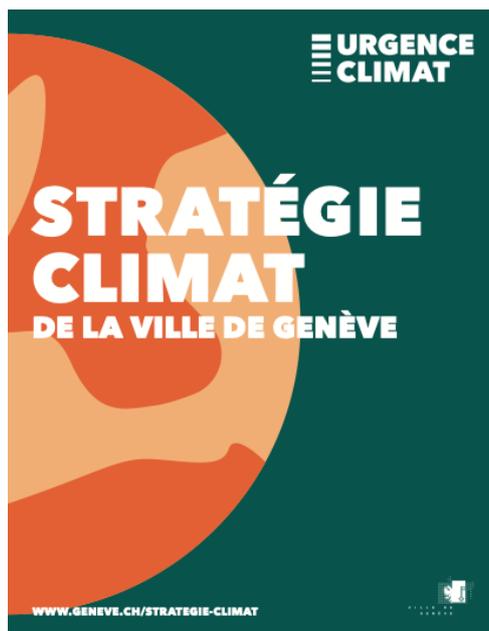


Figure 11 - Couverture de la stratégie climatique de la Ville de Genève  
<https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>

Grâce aux résultats des études réalisées lors de la phase d’élaboration de la stratégie climat à Genève, 30 objectifs stratégiques et 78 mesures concrètes ont été adoptés. Une consultation de chaque service a été organisée afin de connaître les projets climatiques déjà en cours dans les services métier, mais aussi pour collecter des idées dans le but d’élaborer des actions sectorielles plus ciblées. Au-delà d’une ville décarbonée, la stratégie climatique de la Ville de Genève véhicule une vision politique plus large et engagée : celle d’une ville « apaisée, sobre, solidaire et créative ». Elle encourage notamment le développement de la nature et de la biodiversité en ville, des programmes ciblés d’adaptation au changement climatique à destination des populations les plus vulnérables, ou encore l’approfondissement et la multiplication des circuits d’économie circulaire.

La stratégie climatique de la Ville est guidée par plusieurs principes d’action : la révision perpétuelle des politiques et pratiques de la Ville à la lumière de l’urgence climatique, se manifestant en particulier par une approche transverse de la question climatique, applicable à tous les domaines, planifications, pratiques et processus de prises de décision de la Ville. L’ambition de cette stratégie est ainsi de repenser toutes les prestations, politiques publiques, projets, et décisions politiques, administratives et financières de la Ville à l’aune de l’enjeu climatique. Dans un souci de cohérence et de mise en œuvre effectives, l’autre ambition de la stratégie est de s’aligner sur les démarches supra-municipales (transfrontalières, cantonales, intercommunales et fédérales). La stratégie reprend la même structure que le plan climat cantonal (PCC). Les mesures du Programme d’Actions Concertées pour la Transition Écologique du Grand Genève (PACTE) ont également été prises en compte.

La stratégie a pour but de guider l'ensemble des acteurs du territoire vers la neutralité carbone d'ici 2050 et ses principes d'action s'adressent donc aussi bien à l'administration de la Ville, la population, et de manière générale à toutes les parties exerçant des activités sur le territoire genevois. Les objectifs et mesures adoptés sont ainsi classés en 3 axes pour le volet de l'atténuation (consommation de biens et services ; énergie et bâtiments ; mobilité) et 4 axes pour le volet de l'adaptation (aménagement du territoire, santé et population, biodiversité et milieux naturels). La Ville a décidé d'y ajouter 3 axes transversaux à l'intersection des objectifs d'atténuation et d'adaptation (mobilisation des populations, place financière, exemplarité de l'administration). La tentative d'estimer l'impact carbone des activités financières est innovante et ambitieuse, qui plus à l'échelle d'une ville. Si cette estimation fait particulièrement sens pour une ville comme Genève, les outils et données à disposition sont encore limités et conduisent à des résultats très approximatifs. Dans chacun de ces domaines d'action, des objectifs ont été définis en précisant à chaque fois leurs synergies avec les autres objectifs de la stratégie, les effets induits au-delà des objectifs présentés, leur contribution à l'effort de réduction ou d'adaptation, leurs liens avec le Plan Climat Cantonal, les obstacles à leur mise en œuvre, et finalement, l'Objectif du Développement Durable de l'ONU auquel il se rapporte. Une ou plusieurs mesures concrètes ont été définies afin de tendre vers l'objectif défini. Les mesures phares en matière d'atténuation sont la réduction « *de 30% de la consommation énergétique du patrimoine bâti municipal et diminuer de 60% ses émissions de CO2 en mettant en œuvre différentes stratégies opérationnelles en matière d'énergie* » (mesure 19) ; la mise « *en place de «Genève-Rénove», un programme destiné aux propriétaires privé-e-s afin de faciliter les démarches de rénovation des bâtiments, en collaboration avec les Services industriels de Genève (SIG) et le canton. D'ici 2030, la moitié des projets de rénovation du parc privé seront accompagnés par le programme « Genève-Rénove » (soit environ 200000 m2 par an de surfaces bâties pour lesquelles des projets sont initiés).* » (mesure 21) ; mais aussi, le renouvellement du « *parc de véhicules et engins de la Ville en acquérant dorénavant des modèles à propulsion sobre en CO2. D'ici 2030, 50% du parc de la Ville est électrique* » (mesure 33). En matière d'adaptation, le développement de « *lieux de baignade naturels ainsi que les accès à l'eau en général pour permettre à toute la population de se rafraîchir* » (mesure 38) ou encore la multiplication « *par quatre le nombre de toitures végétalisées sur les bâtiments du patrimoine municipal, en passant de 17 bâtiments concernés aujourd'hui à environ 70 dans huit ans (soit environ +50000 m<sup>2</sup> végétalisés)* » (mesure 55) sont au cœur de ce volet.

La stratégie municipale de la Ville de Genève se distingue par son ambition et sa nature proactive. Les objectifs de réduction de 60% des émissions à l'horizon 2030 sont en effet plus ambitieux que ce que préconise la Confédération. La Ville a décidé d'agir non seulement sur les émissions directes sur son territoire, mais aussi de mettre en lumière les émissions qu'elle produit indirectement à l'étranger en raison de ses activités économiques. Enfin, la stratégie

questionne l'impact carbone du secteur financier et explore des pistes de solution en finance durable.

Les défis à venir pour la phase de mise en œuvre sont la traduction de cette stratégie en des plans d'actions détaillés et intégrés aux diverses planifications de la Ville ; le développement d'indicateurs afin de suivre et mesurer l'atteinte des différents objectifs ; mais aussi, le déploiement de dispositifs participatifs avec les différents acteurs du territoire (associations, entreprises, organisations internationales, habitants, etc.).

### C- Le plan climat de la Ville de Lausanne <sup>15 16</sup>



Figure 12 - Couverture du plan climat de Lausanne  
<https://www.espazium.ch/fr/actualites/plan-climat-de-la-ville-de-lausanne>

Le plan climat de la Ville de Lausanne se base sur un rapport-préavis demandé par la municipalité en 2019. Ce préavis a d'abord mis l'accent la réduction des émissions relatives à la mobilité sur le territoire lausannois, pour finalement s'orienter vers l'objectif de zéro émission nette en 2050 pour l'ensemble des émissions directes de la Ville. La stratégie climatique qui en a découlé fut rédigée dans une perspective dynamique et adaptative, lui permettant d'ajuster ses objectifs et actions aux besoins réels de la population, mais aussi aux ressources financières disponibles à cet égard. Cette stratégie, dont les objectifs présents se

<sup>15</sup> Ville de Lausanne. 2019. Rapport-préavis N° 2019 / 30 « Stratégie municipale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques ». <https://www.lausanne.ch/apps/actualites/Next/serve.php?id=8909>

<sup>16</sup> Ville de Lausanne. 2021. Catalogue des axes d'action du Plan climat et mesures proposées. <https://participer.lausanne.ch/uploads/decidim/attachment/file/306/Annexe3-R-P-2020-54.pdf>

projetent jusqu'en 2050, a été élaborée de manière à pouvoir être actualisée, étoffée, mise en cohérence avec les différents plans de la Ville, monitorée et évaluée régulièrement. Le plan climat de la ville se découpe en 12 axes : énergie ; transports et mobilité ; bâtiments ; traitement des déchets ; urbanisme ; consommation de biens et services ; alimentation ; numérique ; sports ; culture ; tourisme ; éducation et formation. Les mesures d'atténuation et d'adaptation sont réparties à travers ces différentes thématiques.

La municipalité de Lausanne a tout d'abord adopté des objectifs stratégiques en matière d'atténuation. Bien que déterminée à tendre vers une neutralité carbone complète d'ici 2050, la municipalité se fixe *a minima* l'objectif d'être neutre en carbone pour les émissions générées par le chauffage des bâtiments, la mobilité terrestre et le traitement des déchets dans la commune, mais aussi dans tous les domaines de l'administration ayant une influence substantielle sur le climat. L'évolution du climat est avant tout une question de choix de ressources énergétiques et la municipalité entend réduire autant que possible la consommation d'énergie par personne et par employé, mais aussi remplacer les carburants et combustibles fossiles par des sources énergétiques bas carbone, dans l'idéal renouvelables. À la différence de Genève, l'utilisation de technologies de capture des émissions de CO<sub>2</sub> ou d'utilisation « utile » de ces émissions ne sont pas prises en compte pour le moment dans les projections de la ville, bien qu'elles pourraient s'avérer nécessaires compte tenu de la forte augmentation démographique que connaît la ville. Pour ce qui est des émissions indirectes, très dépendantes des choix énergétiques des pays dont proviennent les biens et services consommés par les habitants lausannois, la municipalité reconnaît sa faible marge de manœuvre en la matière mais s'engage à agir sur ses propres achats et constructions, et à changer les conditions-cadre des exigences environnementales dans différents domaines aussi bien au niveau cantonal que fédéral.

Plusieurs mesures phares ont retenu d'attention des médias et du public en matière d'atténuation. La mesure 69 qui consiste à « *organiser une alliance des villes favorisant la limitation, et à terme l'interdiction de la voiture thermique d'ici 2030* » est probablement celle qui fait l'objet de plus de débats. Par ailleurs, la mesure 11 prévoit la décarbonisation des systèmes de chauffage des bâtiments gérés à la Ville en remplaçant progressivement les chauffages à mazout et à gaz par le chauffage à distance ou encore des pompes à chaleur. Par ailleurs, l'adaptation aux changements climatiques est invoquée dans ce rapport-préavis comme une nécessité afin d'augmenter la résilience de ses habitants, ses écosystèmes, son économie et ses infrastructures. Les mesures d'adaptation concernent ainsi la gestion des eaux, l'économie forestière, l'agriculture, la santé, l'énergie, le tourisme, la gestion des dangers naturels, la gestion de la biodiversité ou encore le développement territorial. L'une des mesures d'adaptation phares du plan climat lausannois est de doubler l'indice de canopée (la surface foliaire) sur le domaine public, et de l'augmenter de 50% sur l'ensemble du territoire urbain

lausannois d'ici 2040. Cette mesure a pour but de réduire les îlots de chaleur, d'augmenter le bien-être des populations pendant les vagues de forte chaleur, de mieux absorber les précipitations ou encore de créer des puits de carbone supplémentaires.

Que ce soit en matière d'atténuation ou d'adaptation, Lausanne met un point d'honneur à ce que les mesures adoptées ne pénalisent pas les populations, les habitants ou les entreprises les plus en difficulté. Ainsi, le passage vers des mobilités à mode de propulsion alternatifs, l'assainissement des logements, ou encore les impacts négatifs de la stratégie sur les petites et moyennes entreprises doivent être analysés et faire l'objet d'un soutien adéquat lors de la phase de mise en œuvre de cette stratégie. La municipalité s'engage à ne pas nuire au développement économique de la ville, tout en réalisant une étude sur les opportunités pour l'emploi local qui peuvent découler du plan climat lausannois. Aussi, ce rapport-préavis insiste sur les co-bénéfices qui existent entre les mesures, c'est-à-dire le fait qu'une mesure d'adaptation puisse entraîner des effets positifs sur l'atténuation des émissions, et inversement. À titre d'exemple, la réduction des transports motorisés est principalement pensée pour réduire les émissions relatives à la mobilité, mais permet également d'améliorer la santé des populations qui se tournent davantage vers des mobilités douces.

En résumé, le plan climat lausannois se distingue par son aspect « pragmatique » et essaye d'être particulièrement honnête sur le degré de faisabilité des mesures adoptées ; par l'accent mis sur les enjeux de justice climatique, soulignant la nécessité de protéger et de cibler les classes les plus défavorisées en priorité ; et enfin, par la volonté de la municipalité de faire participer les citoyens par le biais de consultations et de divers dispositifs participatifs pour débattre du catalogue de mesures de la stratégie.

#### **IV/ Stratégies climatiques et transformations de l'action publique à Lausanne et Genève : éléments analytiques**

##### **A- Une approche transversale du problème climatique dans les deux villes**

###### **1- Des équipes dédiées à la coordination des stratégies climatiques**

Dans les deux municipalités, deux « équipes climat » ont été désignées pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des plans climat. Ces équipes ont organisé une consultation de l'administration en interne, afin de collecter des éléments sur les politiques climatiques sectorielles déjà existantes, et assurer la rédaction d'une stratégie en cohérence avec les projets déjà existant. Depuis leur adoption, elles s'occupent d'assurer un déploiement cohérent et concerté des différentes mesures par les services dits « métiers ». Elles travaillent également sur la création d'indicateurs d'évaluation et de *monitoring* qui doivent permettre de mesurer l'atteinte des objectifs fixés dans les stratégies et leur niveau d'impact concret sur l'atténuation



ou l'adaptation aux changements climatiques (Anne Roches, entretien 03/02/2022 ; Stratégie Climat de la Ville de Genève).

Lausanne et Genève se distinguent par une organisation administrative quelque peu différente. Les équipes ou unités responsables du pilotage de la stratégie climatique ne sont ainsi pas situées aux mêmes niveaux administratifs en termes de position hiérarchique et d'appartenance sectorielle.

À Genève, la stratégie climatique est pilotée par deux services, le service Agenda 21-Ville Durable et le service d'Urbanisme. L'équipe de pilotage a été désignée pour suivre l'élaboration et aujourd'hui la mise en œuvre de cette stratégie. Elle est composée de deux à trois personnes selon les périodes (Albane Ferraris, Julie Perrenoud et Albert-Merino-Saum), Ce rattachement à ces deux services serait un avantage selon Albert Merino-Saum (entretien 02/02/2022) car ils sont situés dans le département des finances, de l'environnement et du logement et celui de l'aménagement, de la construction et des mobilités, qui à eux deux couvrent une grande partie des missions ou activités concernées par la stratégie climat de la Ville de Genève. Il ajoute que le fait de ne pas consacrer l'intégralité de son temps de travail à la stratégie climatique de la Ville et de travailler en parallèle sur d'autres politiques ou documents de planification (il travaille en l'occurrence sur la stratégie biodiversité), lui permet en même temps d'avoir une bonne connaissance du terrain et de s'assurer de la compatibilité des objectifs définis dans la stratégie climatique avec les planifications existantes. De manière générale, il dit apprécier la richesse d'avoir des collaborations entre deux services très différents, apportant chacune une approche complémentaire à la réalisation de la nouvelle stratégie. Albane Ferraris (entretien, 22/04/2022) déclare ainsi que les deux services ont été sélectionnés pour des raisons bien précises. Si le service agenda 21-ville durable a des connaissances approfondies sur les enjeux climatiques en milieu urbain, il ne maîtrise aucun instrument de politique publique. Il se retrouve donc peu au courant des projets ou planifications sectorielles, mais possède des qualités de synthèse et de gestion de projet. À l'inverse, le service d'urbanisme est en charge, entre autres planifications, du plan directeur communal qui regroupe divers projets ou dispositifs à incidence spatiale sur plusieurs années. Ce document contient même un volet « environnement » qui a permis au service d'urbanisme de suivre l'évolution de l'intégration des enjeux climat dans les politiques de chaque service depuis des années (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022). Elle conclue alors en disant que cette collaboration a su prouver son efficacité et que la création d'une unité climat n'est pas souhaitable, sauf si les postes dédiés à la coordination venaient à se multiplier. Les avis ne sont pas tranchés à ce sujet, puisqu'un autre responsable déclare au contraire qu'une unité dédiée pourrait permettre une plus grande liberté d'action et l'obtention de ressources humaines et financières supplémentaires. Julie Perrenoud (entretien 02/02/2022) est du même avis, et se dit même favorable à la création d'une unité

climat comme à la Ville de Lausanne, qui apporterait davantage de clarté sur le pilotage d'une telle stratégie.

À Lausanne, l'élaboration du plan climat a été confiée à Anne Roches qui était alors rattachée au Secrétariat Général de la Ville (soit la direction du syndic du maire de la ville). Après que la stratégie fut adoptée et suite aux élections de mars 2021, une unité climat à part entière a été créée pour se consacrer au pilotage opérationnel de cette stratégie. Deux nouveaux collaborateurs, Denis Bochatay et Charlotte Franck, ont été embauchés à l'automne 2021. Anne Roches affirme que son affiliation à la direction du syndic, une entité administrative dévolue à l'ensemble de la municipalité, lui a conféré une grande légitimité et une position politique et sectorielle neutre auprès des directions des services lors de la consultation qu'elle a menée en interne (phase d'élaboration). L'unité fut rattachée au secrétariat général de la direction du département logement, environnement et architecture (LEA) supervisé par Mme Litzistorf. L'unité bénéficie toujours du même statut hiérarchique qu'avait Anne Roches lors de la phase d'élaboration du plan, mais est passée d'une position asectorielle à un rattachement sectoriel plus restreint. Ce changement d'affiliation pourrait être dû à l'arrivée d'une élue verte à la direction du département LEA, qui aurait souhaité avoir la maîtrise sur ces enjeux. Ce changement pourrait malheureusement engendrer une baisse de légitimité auprès des autres services.

Il est à noter que dans les deux villes, les hauts fonctionnaires en charge des politiques climatiques sont des « experts » en matière climatique et en gestion d'équipes. Après une formation en sciences de l'environnement à l'école polytechnique fédérale de Lausanne, Anne Roches avait auparavant occupé plusieurs postes en lien avec le climat en tant que consultante, chercheuse ou en tant que déléguée en durabilité dans le secteur privé. Ces diverses expériences lui donnent à la fois une expertise climatique et de solides compétences en *management*. Le même constat se retrouve à Genève. Albert Merino-Saum est issu d'un parcours universitaire pluriel dans les domaines de l'environnement et du développement durable (droit, économie et géographie principalement), suite à quoi il a occupé des postes de consultant et de chercheur dans le domaine de la durabilité. Il bénéficie donc lui aussi d'une double expertise climatique et de *management*. Il a été engagé par la Ville de Genève en tant qu'urbaniste spécialisé en politiques environnementales. De plus, Julie Perrenoud a réalisé un master en géosciences de l'environnement, en complétant sa formation d'une spécialisation en politiques publiques. Avant d'être recrutée en tant que chargée de projets climatiques à la Ville de Genève, elle a occupé des postes dans diverses associations ou ONG liées de près ou loin aux enjeux climatiques et de développement durable. Enfin, Albane Ferraris a reçu une formation d'urbaniste avant d'être embauchée à la Ville de Genève dans le service d'urbanisme.

## 2- L'organisation d'une consultation des cadres de la fonction publique

À défaut de pouvoir réaliser une démarche participative auprès de la population, par manque de temps, mais aussi en raison des mesures sanitaires relatives au COVID ces deux dernières années, les deux équipes en charge des stratégies ont rapidement pris la décision d'organiser une consultation des cadres de l'administration en interne. Dans les deux villes, la quasi-intégralité des directeurs ou chefs de service ont été consultés (entre 40 et 50 dans chaque administration) sur les politiques sectorielles ayant déjà une ou plusieurs portées climatiques, mais aussi sur les projets d'atténuation ou d'adaptation plus ambitieux en cours de développement, ou non engagés par manque de ressources (Albert Merino-Saum et Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022 ; Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Au-delà de collecter des idées dans l'ensemble des services, le but de ces consultations était de mobiliser l'intégralité de l'administration autour de la démarche et de susciter des premiers débats sur les problématiques plus complexes et transversales (Albert Merino-Saum, communications personnelles, 13 février 2022).

À Lausanne, la consultation a aussi été un moyen de « prendre le pouls » des cadres de l'administration, et de savoir jusqu'où chacune des directions était prête à s'engager sur ces enjeux dans leurs domaines de compétence. Un comité de pilotage élargi composé des directeurs des différents services a été déployé dans cette optique (Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Nicole Christe estime que cette consultation a porté ses fruits, car elle a permis à tous les services de se sentir intégrés à la démarche, mais aussi de conserver une marge de manœuvre dans les objectifs qui ont été définis et les manières de les atteindre (Nicole Christe, entretien, 22/02/2002). À Genève, Albert Merino-Saum salue la diversité, la richesse et l'engagement de l'administration lors des consultations, bien que Julie Perrenoud déplore le fait que les propositions des services se soient concentrées autour des prestations de l'administration et encore trop peu sur des actions plus larges qui touchent l'ensemble du territoire et ses acteurs (Albert Merino-Saum et Julie Perrenoud, communications personnelles, 13 février 2022).

## 3- Les collaborations interservices à différentes phases du cycle d'action publique

Si les collaborations entre services semblaient déjà développées dans les deux municipalités, tous les interrogés reconnaissent que la stratégie climat a été un levier essentiel pour accroître les collaborations entre services. En effet, plusieurs objectifs de la stratégie brisent les logiques de silo (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022) et requièrent l'engagement des différents services.

De nouvelles structures de collaborations interservices sont en train d'évoluer ou de voir le jour. En effet, il existe un organe inter-directionnel à la Ville de Lausanne qui s'occupe de

|||||



infrastructures (Nicole Christe, entretien, 22/02/2022). De même, la politique d'arborisation massive de la ville connaît très peu d'obstacles, car la vision de l'arbre et de la nature en ville a fortement évolué ces dernières années, et le vieux clivage « vert vs. gris » connaît un recul indéniable. Benjamin Rudaz ne fait pas de lien direct entre le plan climat et une vision de l'arbre renouvelée, il affirme plutôt que cette nouvelle vision a été favorisée par la convergence de plusieurs enjeux politiques : la qualité de vie en ville, la préservation de la biodiversité, les enjeux climat, etc. Il constate toutefois que l'objectif canopée a permis à la division d'aller encore plus loin dans sa politique de préservation des arbres vénérables, ces derniers permettant à la fois un ombrage de meilleure qualité, mais aussi le stockage d'une quantité plus importante de carbone par rapport à un arbre jeune (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022).

Certains hauts fonctionnaires des deux municipalités déclarent également que les stratégies climatiques constituent de véritables garde-fous en empêchant les élus d'effectuer des arbitrages politiques trop hâtifs qui iraient à l'encontre des impératifs climatiques fixés par la stratégie. Lorsque les élus formulent des politiques sectorielles qui entravent un objectif de l'une des stratégies, le plan climat permet de réaffirmer que cette stratégie a été adoptée collectivement, et concerne tous les services et les missions de la ville. Elle permet aussi à l'administration de court-circuiter les tensions entre élus à la tête de différents départements. En effet, il a pu arriver par le passé que deux services qui n'appartiennent pas au même département ne puissent pas travailler ensemble en raison de conflits partisans. La stratégie climat censée être au-dessus de toutes les autres stratégies municipales pourrait être un levier permettant de mettre fin aux litiges politiques qui perturbent le travail de l'administration en matière climatique. Plus encore, Nicole Christe (entretien, 22/02/2002), fait remarquer que le plan climat oblige les services à être plus transparents sur les activités qu'ils mènent, notamment concernant leur impact environnemental. Autrement dit, chaque service doit rendre des comptes à l'administration et à la population des orientations de politiques publiques décidées en interne. Par exemple, le plan climat permet d'améliorer la traçabilité et la transparence des matériaux ainsi que les méthodes de construction ou de rénovation des activités menées par le service d'architecture de la ville.

## **B- Le recours à des sources de connaissances et de compétences diversifiées**

### **1- Les cabinets de conseil ou bureaux d'études privés**

Les stratégies climatiques requièrent de nouvelles connaissances et compétences dont l'administration n'est pas toujours dotée. La réponse la plus fréquemment apportée à ces lacunes est de faire appel à des prestataires privés qui disposent de ces connaissances ou savoir-faire.



Les deux administrations ont décidé de mandater des consultants pour différents aspects de leur politique climatique. À Genève, le bureau d'étude Sofies a été mandaté par les services agenda 21-ville durable et d'urbanisme pour accompagner l'élaboration de la stratégie climatique de la Ville de Genève (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). Cet accompagnement s'est traduit par un travail en deux temps. Le bureau a d'abord contribué à la préparation et l'animation des ateliers de consultation de l'administration sur les différents axes définis en amont par les services. Il a ensuite apporté un soutien scientifique dans la formulation et la hiérarchisation des objectifs et des mesures qui ont émergé de la phase de consultation préliminaire à la rédaction de la stratégie<sup>17</sup>. Le groupe de conseil en développement durable Quantis a également été mandaté pour réaliser le bilan carbone de l'administration et du territoire genevois (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022)<sup>18</sup>. À Lausanne, Anne Roches a fait appel au même bureau d'étude pour réaliser le bilan des émissions de l'administration et du territoire de la ville. Ce prestataire a aussi réalisé un livrable sur la quantification de certaines mesures de réduction envisagées par la ville.

Par ailleurs, les services peuvent parfois recourir à des sources d'expertise privées. Ainsi, à Lausanne, la cheffe du service architecture et logement déclare que ses collaborateurs sont principalement issus du milieu de la construction « classique » et manquent de compétences en matière de construction durable (en particulier de savoir-faire sur les matériaux de construction durable), mais aussi de connaissances générales en développement et énergies durables (Nicole Christe, entretien, 22/02/2002). Le service compte alors faire appel à des bureaux d'études dans un premier temps, et développer à terme les compétences et les connaissances dont le besoin deviendrait récurrent (Nicole Christe, entretien, 22/02/2002). De même, la division arbres et forêts de la ville a confié une étude préliminaire sur les « arbres du futur » susceptibles de pouvoir pousser sur le territoire lausannois à horizon 2100 à un bureau d'études qui collabore avec certains biologistes de l'UNIL. Cette étude multifactorielle prend en considération les prévisions du GIEC sur l'évolution du climat en Suisse et les essences arboricoles qui pourraient s'adapter à de telles conditions climatiques dans la région (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022).

Le recours à des experts privés est un moyen pour les collectivités de monter en compétences sur de nombreux sujets. Cela leur permet notamment de développer de nouvelles métriques et des connaissances sur leur territoire d'un point de vue climatique. Le bilan carbone permet de connaître les principaux postes d'émissions dans les deux collectivités, pour ensuite déterminer des mesures d'atténuation et d'adaptation les plus adaptées en conséquence. À

---

<sup>17</sup> Sofies Groupe. <https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>

<sup>18</sup> Quantis, Ville de Genève. 2022. Bilan des émissions de gaz à effet de serre de la ville de Genève. <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2022-02/bilan-emissions-gaz-effet-serre.pdf>

Genève, Albane Ferraris (entretien, 22/04/2022) déclare que l'intérêt de la stratégie climat est de monter en compétences et d'être plus précis sur certains enjeux. En plus du bilan carbone, le canton de Genève avait déjà fait une étude cartographique de son territoire réalisée par GEO-NET pour identifier les principaux îlots de chaleur. La Ville de Genève a repris cette étude en essayant de l'affiner pour obtenir une vision des îlots de chaleur par quartier.

## 2- Les partenaires issus du monde académique

Les deux villes ont également eu recours à des partenaires académiques au cours de l'élaboration de leurs politiques climatiques.

La Ville de Genève a fait appel au chercheur Aurélien Boutaud qui a présenté un travail de recherche intitulé « L'urgence au-delà des mots » devant tous les départements de la ville. Cet atelier visait à faire réfléchir les cadres de l'administration sur les imaginaires de l'urgence, et à ce qu'ils veulent dire pour une administration locale comme Genève. Des questions ont été posées aux fonctionnaires pour savoir s'il y avait déjà eu des périodes historiques où l'administration avait dû s'adapter soudainement pour faire face à une urgence (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). De son côté, la Ville de Lausanne a collaboré avec le Centre de Compétences en Durabilité de l'UNIL pour réaliser un argumentaire autour de la notion de neutralité carbone, dans le but de fixer des objectifs ambitieux mais atteignables. Ils ont également créé une base de données importante sur les mesures adoptées dans d'autres villes ou régions suisses et du monde, afin qu'Anne Roches puisse s'en inspirer pour l'élaboration du plan climat lausannois. Comme mentionné par cette étude, la seule définition scientifique rigoureuse de cette notion est la suivante : « *On atteint zéro émission nette de dioxyde de carbone lorsque les émissions anthropiques de CO2 sont équilibrées à l'échelle mondiale par les absorptions anthropiques de CO2 sur une période donnée. Zéro émission nette de CO2 est également désigné par le terme de neutralité carbone* »<sup>19</sup>. La notion de neutralité semble d'autant plus difficile à appliquer dans une ville, en raison de sa forte concentration de population et d'activités humaines, et du peu de surfaces naturelles dont elle dispose pour absorber tous les gaz à effet de serre qu'elle émet souligne le rapport. Enfin, le Centre de Compétences en Durabilité a fourni un argumentaire sur chacun des grands axes de travail de la stratégie pour documenter Anne Roches sur les recherches académiques les plus récentes dans chacun des domaines d'action (Anne Roches, entretien, 03/02/2022).

## 3- Les « experts de leur quotidien » : la participation citoyenne

---

<sup>19</sup> Fragnière A., Niwa N., Roches A. (2020). Plan climat de la Ville de Lausanne – argumentaire sur la neutralité carbone.

Dans les deux municipalités, la question de la participation citoyenne a été envisagée au moment de la phase d'élaboration mais n'a pas abouti par manque de temps (la Ville de Lausanne a par exemple élaboré son plan climat en seulement 8 mois). De plus, le contexte sanitaire très contraignant des deux dernières années a laissait peu d'opportunité aux rassemblements, rendant l'organisation de dispositifs participatifs d'autant plus compliquée (Anne Roches, entretien, 03/02/2022 ; Julie Perrenoud et Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022). Pourtant, les deux villes souhaitent développer des démarches participatives à l'issue de l'adoption de leur stratégie. Elles déclarent toutes deux que la prise en compte des acteurs du territoire est cruciale dans la mesure où les objectifs ne seront efficacement déployés que si les acteurs du territoire se les approprient et modifient leurs comportements en conséquence.

À Genève, l'idée est de faire participer les acteurs du territoire (citoyens « ordinaires », associations, entreprises) sur des sujets spécifiques afin de permettre la transposition des objectifs de leur stratégie dans les différentes planifications de la Ville :

*« La volonté c'est véritablement de fixer un cadre, d'établir une structure, de donner des lignes directrices, mais cette stratégie devra se décliner sous la forme de plusieurs documents de planification qui vont aller à un niveau de détail plus poussé. L'idée est d'introduire des éléments participatifs à ce moment-là. C'est un peu la stratégie que l'on a suivie et il y avait aussi une urgence. On n'a rien contre la participation, loin de là, mais là il y avait vraiment l'urgence de développer cette stratégie, et le problème de la participation est qui si on veut bien le faire, ça prend du temps. » « Peut-être que ça n'a pas eu la place qu'on aurait voulu au début, mais cette participation sera là d'une façon ou d'une autre. » (Albert Merino-Saum, entretien, 02/02/2022)*

L'un des souhaits de la municipalité genevoise est de mener des campagnes ou des ateliers de sensibilisation autour de l'empreinte carbone des habitants, car 40% des émissions annuelles d'un genevois moyen seraient dues à la simple consommation de biens et de services souligne Albert Merino-Saum (entretien, 02/02/2022). En effet, une importante partie des efforts de réduction des émissions devrait être portée par la population, ses choix de consommation et le glissement progressif vers un mode de vie plus sobre.

À Lausanne, c'est aussi l'unité climat qui a aujourd'hui la charge de déployer des démarches participatives. Anne Roches (entretien, 03/02/2022) rappelle que les services métiers développent de tels dispositifs auprès des lausannois depuis plusieurs années. Par exemple, le service mobilité et aménagement public a conduit plusieurs démarches de ce type sur des projets de suppression de places de parc, ou encore sur le tracé et la construction de

nouvelles pistes cyclables. Lors de ces démarches, les habitants du quartier, les associations de vélo, ou encore les commerçants sont conviés à donner leur avis. Il existerait donc une culture de la participation citoyenne relativement prononcée au sein de l'administration lausannoise. L'unité climat travaille aujourd'hui à la mise sur pied de dispositifs participatifs aux finalités très variées et à destination de publics cible spécifiques. La première démarche envisagée est un sondage participatif en ligne sur le fond de la stratégie. Un institut de sondage constituerait un panel représentatif des différents profils sociodémographiques de la population de la ville. L'enjeu est d'avoir une connaissance plus fine, selon des critères sociodémographiques, des incompréhensions, des rejets ou au contraire des enthousiasmes particuliers des habitants autour des objectifs de la stratégie. En parallèle, l'unité a organisé des assises du climat à la mi-juin 2022. Il s'agissait d'une journée ouverte au grand public dans le but de faire un bilan des démarches participatives qui ont déjà été menées sur le climat à Ville de Lausanne, de connaître la manière dont les habitants aimeraient s'engager par rapport aux objectifs fixés par le plan climat, mais aussi l'occasion de sensibiliser les différentes parties prenantes aux enjeux climatiques en milieu urbain (Anne Roches, entretien, 13/04/2022).

### **C- La structuration d'un réseau d'action climatique entre collectivités**

#### **1- La circulation des modèles d'action climatique municipale**

Toutes les personnes interrogées partagent le fait de s'être inspirées d'autres mesures ou stratégies municipales et territoriales en Suisse ou à l'étranger. En effet, les politiques municipales se multiplient depuis l'adoption des Accords de Paris en 2015. Les « plans » ou la « stratégies » climat se constituent en modèle d'action publique normé circulant d'une collectivité à une autre.

À Genève, le canton avait déjà élaboré un plan climat avant que la ville ne commence le sien. L'équipe en charge de la stratégie climat s'est donc renseignée auprès du Service Cantonal du Développement Durable sur la méthodologie qu'ils avaient utilisée pour élaborer le leur, celle de leur bilan carbone ou encore sur les financements engagés pour le déploiement des mesures et l'embauche de nouvelles « forces vives ». Ces derniers se sont montrés très disponibles et réceptifs aux différents questionnements de la ville. De plus, la structure du plan climat cantonal genevois déclinée en six axes d'atténuation et d'adaptation a été reprise par la Ville de Genève. À ces six axes s'est ajouté un volet « place financière » pour souligner (et tenter de limiter) l'impact de la place financière genevoise dans les émissions de la ville (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). La Ville de Genève a eu des contacts sporadiques avec d'autres services cantonaux, notamment l'office cantonal de l'agriculture et de la nature, afin d'avoir un retour d'expérience de leur part sur certaines des mesures envisagées (Julie Perrenoud, entretien, 02/02/2022).



Anne Roches (entretien, 02/02/2022) déclare quant à elle que si elle a lu le plan climat cantonal, elle ne s'en est que peu inspiré car ce dernier a été publié trop tard par rapport à l'échéance fixé pour élaborer le plan climat à Lausanne. Toutefois, elle déclare avoir des contacts fréquents avec le canton, à travers des réunions informelles ou des repas d'échanges entre les deux équipes. Anne Roches a ainsi rencontré l'ensemble de l'équipe d'Yvan Rytz alors en charge de la stratégie climatique du canton de Vaud. À la différence de Genève qui peut être considérée comme une ville-canton, l'unité climat de Lausanne déclare avoir des contacts fréquents avec d'autres communes vaudoises, comme la Ville de Nyon, afin de prendre connaissance de leurs pratiques en matière climatique (Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Anne Roches (entretien, 03/02/2022) a également consulté les plans climats cantonaux du reste de la Suisse Romande, et particulièrement celui de Fribourg et la stratégie climat de la Ville de Bienne.

Les deux villes se sont aussi inspirées d'autres stratégies de grandes métropoles étrangères qui servent aujourd'hui d'exemple en matière d'action climatique municipales. Les responsables des deux villes affirment ainsi avoir lu les stratégies climatiques de Bruxelles, Montréal ou encore Paris (Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022).

Certains services ont pris la liberté de s'inspirer de politiques sectorielles d'autres villes européennes. C'est le cas de la division arbres et forêts de la Ville de Lausanne qui confie que la décision d'augmenter de 40% sa surface foliaire d'ici à 2040 (objectif canopée) s'est accompagnée de recherches de « bonnes pratiques » dans d'autres villes européennes :

*« On se rend compte que quasiment toutes les villes de la région, tous les espaces urbains que l'on connaît travaillent sur la même chose. On en est tous à des stades similaires mais différents d'élaboration ou de mise en place de la politique. Moi je viens aussi un peu du milieu universitaire et le côté échange de pratiques et d'expériences est extrêmement utile. On est actuellement en contact avec la ville de Nyon qui est tout près, on est en contact avec Genève, l'agglomération lausannoise, la Riviera vaudoise, les villes suisse alémaniques, etc. Ça nous enlève pleins d'essais à l'aveugle qu'on aurait fait dans notre coin. »* (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022)

## 2- La mutualisation des mesures adoptées avec d'autres collectivités territoriales

De plus, les municipalités de Genève et Lausanne ont tenté autant que possible de mutualiser la définition et la mise en œuvre de certains objectifs avec des collectivités publiques de même niveau ou dans lesquelles elles sont imbriquées. À Genève, certains objectifs sectoriels ont été conçus en partenariat avec le canton, en particulier autour des compétences partagées entre la Ville et le canton (Julie Perrenoud, entretien, 02 février 2022). Par ailleurs,

Albert Merino-Saum collabore régulièrement avec les autorités du Grand Genève pour s’assurer de la cohérence de la politique climatique de la Ville avec la stratégie de transition écologique déployée par la métropole transfrontalière. Il participe à plusieurs de leurs ateliers thématiques et déclare avoir de nombreux échanges fructueux avec cette instance. Les projets transfrontaliers les plus importants si situent au niveau des objectifs que la Ville s’est fixée en matière d’agriculture. En effet, Genève se dit prête à subventionner des agriculteurs situés à l’intérieur des limites du Grand Genève, en Suisse ou en France, dans le but d’approvisionner la ville en denrées agricoles locales (Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022). À Lausanne, l’axe 12 du plan climat est dédié aux mesures transverses avec d’autres collectivités ou avec la Confédération. Dans cette optique, la municipalité souhaite demander l’établissement d’un fond climat fédéral pour financer des actions favorables au climat à travers le territoire helvétique.

### 3- Un réseau d’action climatique municipal à travers la Suisse

Afin d’étoffer les liens qui existent entre les grandes villes suisses, Genève et Lausanne prennent part à des rencontres organisées par l’Union des Villes suisses qui favorisent la circulation des modèles d’action publique locale. Ce réseau entend agir politiquement en faveur des intérêts des espaces urbains. Il informe les citoyens autour des enjeux urbains en Suisse et dispose d’une plateforme pour l’échange d’expériences et la mise en réseau de ses 128 membres<sup>20</sup>. En dehors de ces rencontres formelles, certaines villes comme Zurich ou Bâle ont pris l’initiative d’organiser des voyages d’études en Romandie. Elles ont partagé leur souhait de créer un groupe de travail plus resserré entre différentes villes ayant adopté leur propre politique climatique afin de s’informer et de s’entraider sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces stratégies. Les échanges de bonnes pratiques initiés par Zurich ont été accueillis positivement par la Ville de Genève qui pense que la mutualisation des expériences doit être encouragée. Genève et Lausanne entendent tisser des liens institutionnels plus resserrés avec d’autres grandes villes dans un futur proche (Albert Merino-Saum, entretien, 02 février 2022 ; Anne Roches, entretien, 03/02/2022).

#### **D- Le recours croissant à l’évaluation des politiques publiques à l’échelon local**

Dans les deux municipalités, la question du *monitoring* des plans climats revient très souvent dans les entretiens. Il s’agit en effet de mesurer d’un point de vue quantitatif le degré d’atteinte des objectifs fixés, mais aussi leurs effets relatifs en termes d’atténuation et/ou d’adaptation dans la ville concernée. Pour la partie atténuation, ces mesures passent avant tout par un calcul des réductions des émissions en CO2 équivalent, alors que les mesures

---

<sup>20</sup> Union des villes suisses. <https://uniondesvilles.ch/fr/Info/union-des-villes-suissees>.

d'adaptation nécessitent souvent des outils de *monitoring* plus qualitatifs qu'il n'est pas possible de mesurer par des indicateurs quantitatifs.

Ainsi, Denis Bochaty, anciennement consultant senior en politiques publiques chez Quantis, a été recruté au sein de l'unité climat dans le but de concevoir plusieurs indicateurs qualitatifs en collaboration avec les différents services de la ville. Des premiers outils de *monitoring* opérationnels devraient être mis sur pied rapidement (Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Certains services profitent de la stratégie pour créer de nouvelles métriques plus adaptées au calcul des objectifs climatiques à Lausanne. Ainsi, le service des parcs et domaines dispose depuis plusieurs années d'un logiciel qui référence la géolocalisation ainsi que le nombre d'arbres plantés. Celui-ci permet de savoir où trouver telle ou telle essence, quels arbres doivent être entretenus en priorité, etc. Nicole Christe et son service travaillent aujourd'hui à la création d'une base de données qui répertorie tous les bâtiments de la ville (1300, dont 800 chauffés), leur consommation énergétique et leur état de vétusté afin de permettre une gestion centralisée de l'immobilier de la ville et une mise en œuvre plus rapide et efficace des mesures du plan climat (Nicole Christe, entretien, 22/02/2022).

À Genève, l'idée est de se baser le plus possible sur les indicateurs déjà existants dans l'administration municipale, et sur les connaissances déjà en possession des services de la ville. De plus, comme à Lausanne, la Ville de Genève souhaite mesurer l'évolution de ses émissions dans les différents secteurs concernés par la stratégie climatique tous les cinq ans en moyenne. Cela permettra d'actualiser le bilan carbone de l'administration et du territoire genevois (Ville de Genève, 2022).

**E- Les barrières et solutions à la transformation de l'action publique**

1- L'inertie et le manque de créativité des administrations

L'un des défis à la transformation effective de l'action publique est le manque de potentiel créatif propre aux administrations. Un enquêté précise que ce n'est pas dans l'« ADN » des administrations de se montrer créatives. Un autre confirme cette déclaration : « *La culture d'« entreprise » au sein d'une administration publique c'est « on gère l'existant, on réagit aux demandes du politique », mais le côté agilité et changements rapides qui est nécessaire via le plan climat, c'est pas donné à tous les services.* » Par-là, les deux fonctionnaires déplorent le fait que les administrations ne prennent que des risques très limités et n'ont par conséquent que peu de marge de manœuvre. Plusieurs « lourdeurs » administratives sont à l'origine de ce manque de créativité.

Les enquêtés soulignent ainsi la lenteur des processus décisionnels en interne. Nicole Christophe (entretien, 22/02/2022) et Benjamin Rudaz (entretien, 07/05/2022) font ainsi remarquer que si on veut atteindre les objectifs fixés par le plan climat, qui sont des objectifs ambitieux et de court-terme, il faudrait rendre moins rigides certains règlements d'application afin d'aller plus vite : réduire le temps et les exigences alloués à la mise à l'enquête pour vérifier le sérieux et la faisabilité d'un projet ; réduire le nombre d'étapes nécessaires à la mise sur pied et à la validation d'un projet ; débloquer des crédits-cadre pour monter des projets rapidement. Julie Perrenoud (entretien, 02 février 2022) relève le même écueil. Elle affirme que la Suisse, et les démocraties européennes de manière générale, ne sont pas des systèmes au sein desquels il est possible d'aller vite, en tout cas à l'échelle des communes. Il est très difficile pour une administration municipale de se mettre en mode urgence, de débloquer rapidement des moyens humains et financiers supplémentaires. Contrairement à la Confédération et à l'ensemble des États qui ont su se mettre en alerte (pour le COVID) et diriger une importante partie des efforts administratifs dans cette direction, une ville peut difficilement s'engager sur une voie similaire.

L'une des recommandations les plus formulées pour remédier à ces lourdeurs administratives serait l'émergence d'enveloppes budgétaires par objectif afin de fluidifier le déploiement d'actions transversales. En effet, accorder des ressources non par service mais par objectif permet de se concentrer sur le « comment plutôt que sur le combien ». Cela évite de générer des conflits entre services à propos de qui va devoir investir quelques milliers de francs de plus par rapport au service d'en face, mais permet au contraire de se focaliser sur la gestion des projets et la manière de se répartir les responsabilités et les interventions de manière plus intelligente (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022).

## 2- La dépendance des politiques publiques au sentier parcouru

Bien que certaines politiques publiques adoptées par le passé – notamment les politiques énergétiques – s'inscrivaient déjà dans la trajectoire des mesures des stratégies climatiques (Anne Roches, entretien, 13/04/2022 ; Julie Perrenoud, entretien, 02/02/2022), les deux municipalités insistent sur le fait que les choix financiers et politiques passés impactent aujourd'hui les capacités de réalisation de certaines mesures des plans climat.

Pour Anne Roches (entretien, 13/04/2022), il est évident que la manière dont on envisageait la ville et ses usages il y a un demi-siècle n'a rien à voir avec la vision contemporaine que nous avons de la ville. Ainsi, les décisions politiques passées ont des répercussions importantes sur le déploiement de certaines mesures, aussi bien du point de vue de l'atténuation que de l'adaptation. En effet, toutes les villes occidentales ont fait le choix du gaz pour se chauffer, du béton pour construire, ou encore ont accordé une part importante de l'espace public à l'infrastructure routière et aux voitures. Ainsi, si une municipalité investit



entre 5 et 6 Milliards de francs dans un réseau de gaz, il devient difficile de le démanteler complètement au profit d'un système de chauffage à distance entièrement décarbonné. Albane Ferraris identifie la même dépendance à l'automobile à Genève en raison des nombreuses places de parc qui ont été créées en sous-terrain et en surface ces dernières décennies. Les parkings dans les sous-sols sont de moins en moins utilisés, mais le fait est que les genevois utilisent encore beaucoup leurs véhicules personnels en raison de la facilité qu'ils ont à se parquer (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022). Les choix de gestion qui ont été fait au sujet des forêts suisses constituent un autre exemple pertinent de dépendance aux choix politiques passés. En effet, la forêt suisse est historiquement très jardinée et gérée par l'humain, avec peu de place laissée à son développement naturel. Dans la région lausannoise, les forêts sont principalement constituées de sapins et de hêtres très peu résistants aux changements climatiques en cours. La division arbres et forêts de Lausanne, et ses forestiers, s'attendent à une véritable hécatombe avec les hausses des températures, et s'inquiètent d'un passage assez brutal vers des modes gestion forestière contemporains, tels que l'agroforesterie ou le jardinage forestier en raison de l'appauvrissement causé par des années de mauvaise gestion (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022). De la même manière, les plans directeurs communaux et les plans d'affectation conditionnent la manière dont la ville se développe sur une durée de 15 à 20 ans. Les derniers plans étaient forcément moins sensibles à ces enjeux que l'administration et les élus le sont aujourd'hui. Anne Roches déclare que si ces plans définissent les règles de construction sur 15 ou 20 ans, ils ont en réalité un impact 80 ans au-delà de leur expiration en tenant compte du fait qu'un bâtiment a une durée de vie moyenne de 100 ans (Anne Roches, entretien, 13/04/2022).

Ceci représente donc un défi important dans les deux municipalités et explique parfois le décalage qui peut exister entre la déclaration de l'urgence par les scientifiques, des mobilisations de rue massives, et le manque de forte réactivité ou de transformation de la part des administrations urbaines (Anne Roches, entretien, 13/04/2022). Tous les choix urbanistiques, énergétiques, de gestion des forêts ou de mobilité ont aujourd'hui des conséquences sur les difficultés à modifier les habitudes de mobilité des habitants de Lausanne, à exiger des rénovations du bâti qui n'auraient pas eu lieu si l'écoconstruction avait déjà été une priorité il y 50 ans, ou encore à freiner le développement de certaines infrastructures énergétiques propres car l'investissement du réseau de gaz a représenté (et représente toujours) des dépenses conséquentes pour la Ville de Lausanne. Pour les responsables des unités climat, l'idée est de réaliser des compromis entre l'existant et l'objectif visé. Ces compromis peuvent se traduire par le fait d'encourager le biogaz autant que possible si l'on reprend l'exemple de l'énergie mentionné plus haut, tout en complétant le réseau majoritaire par un chauffage à distance (Anne Roches, entretien, 13/04/2022).

3- Les résistances cognitives

De manière générale, les enquêtés ont relevé un certain progrès des mentalités autour des enjeux climat suite à l'adoption de stratégies climatiques. Les consultations des cadres de l'administration en interne lors de la phase d'élaboration du plan climat a permis d'éveiller une conscience écologique dans les services dont le cœur de métier n'est pas directement en lien avec les émissions de gaz à effet de serre (Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Elle ajoute que la recherche d'exemplarité de la commune que ce soit en matière de mobilité, de construction ou encore d'alimentation est un vecteur intéressant pour sensibiliser individuellement l'ensemble des collaborateurs administratifs à cet enjeu. Cette observation est partagée par Albane Ferraris (entretien, 22/04/2022). Elle évoque l'architecte associé à un projet de rénovation des vestiaires municipaux ayant complètement intégré les enjeux climatiques dans son projet, ce qui n'aurait pas été le cas auparavant. Elle espère que cette manière de penser aux enjeux climatiques en amont d'un projet se diffuse à l'ensemble de l'administration et permettent un changement profond des mentalités.

Pourtant, les stratégies climatiques ne sont pas accueillies avec le même enthousiasme par tous les services. Les services dont le cœur de métier est fortement émetteur de gaz à effet de serre sont sensibles à ces questions, à savoir les services industriels, les services de l'énergie, les services dédiés à la mobilité en ville et à la flotte automobile de l'administration, mais aussi le service d'urbanisme. Toutefois, dès que ces services ont un lien plus ou moins direct avec des intérêts économiques, ils deviennent plus réticents à ces stratégies car elles s'avèrent inévitablement contraignantes pour leurs activités. Par ailleurs, il faut bien garder à l'esprit qu'une importante partie des services qui délivrent des prestations à la population, comme les secteurs de la santé ou des aides sociales, ont d'autres urgences à traiter au quotidien et il peut s'avérer difficile pour eux de trouver le temps nécessaire pour mener une réflexion autour de ces enjeux. D'autres déclarent que la composition du corps administratif joue un rôle plus important dans la sensibilité des différentes équipes aux enjeux climatiques. Cette sensibilité dépendrait notamment des cadres de l'administration à la tête des services, de leur formation, ou encore de la couleur politique de l'élu responsable du département étudié.

Enfin, certains insistent sur le fait que ces réticences émanent de systèmes de croyances contraignants qui limitent les possibilités de changement. Ainsi, l'une des personnes interrogées déclare que malgré tous ses efforts et ceux de son service au cours des dernières années pour inciter la population à la sobriété énergétique, les bonnes volontés ne font pas le poids face à une société de consommation et de production surpuissante, où les intérêts économiques priment sur tout le reste. Cet enquêté affirme que les stratégies climat s'attaquent maintenant au « pain noir » de l'écologie, et nécessitent un engagement profond de tous les acteurs du territoire, et des incitations suffisamment fortes pour changer les modes de vie. Si la sobriété est une préoccupation majeure depuis près de 20 ans pour plusieurs ingénieurs en énergie, cette voie a longtemps été snobée par certains architectes qui lui préféreraient des solutions techniques

complexes. Ces barrières sont d'ordre culturelles et constituent des freins structurels importants à la réalisation concrète des stratégies climatiques municipales.

#### 4- Le manque de ressources d'action publique

Enfin, comme dans toute politique publique, il existe des lacunes autour des ressources d'action publique disponibles pour élaborer et mettre en œuvre un programme public. Les trois ressources essentielles au bon déroulement d'une action publique sont les ressources budgétaires, humaines et de droit. Toutefois, certaines autres ressources s'avèrent tout aussi importantes en raison des transformations de l'action publique que connaît l'échelon local.

##### a. Les carences de ressources en droit

Les deux municipalités se plaignent du flou ou des carences juridiques qui existent autour des stratégies climatiques, notamment en raison de leur approche transversale.

Les deux villes reconnaissent tout d'abord que les lois énergétiques cantonales à Genève et dans Vaud sont déjà ambitieuses (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022 ; Étienne Favey). À Genève, la loi cantonale sur l'énergie se renforce d'année en année. Récemment, plusieurs règlements d'application ont été adoptés : si une toiture est rénovée, il est impératif d'y installer du solaire thermique pour chauffer l'eau sanitaire. Depuis juin 2022, il n'est plus possible de remplacer une chaudière fossile par une chaudière de même type (Étienne Favey, entretien, 12/04/2022). La municipalité dispose également de règlements en matière d'espaces verts ou de biodiversité (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022). De plus, le canton de Genève œuvre actuellement à l'élaboration d'une loi climat cantonale. Albane Ferraris souligne toutefois que cette loi n'est pas forcément nécessaire à la réalisation des objectifs climat. Elle peut néanmoins comporter des avantages pour contraindre les comportements privés, mais l'administration connaît déjà les actions qu'elle doit entreprendre : si la stratégie climat n'a aucune valeur légale, elle cadre tout de même les actions de l'administration en matière climatique (Albane Ferraris, entretien, 22/04/2022).

Néanmoins, Nicole Christe (entretien, 22/02/2022) regrette l'approche trop sectorielle des législations en vigueur. Cette approche ne permet pas selon elle une prise en compte cohérente et intelligente de la globalité des enjeux climatiques. À titre d'exemple, une loi cantonale qui engloberait tous les enjeux autour de la performance énergétique serait la bienvenue. En effet, l'inflation de lois ou de règlements très spécifiques (lois sur la protection du patrimoine, lois énergétiques, règles de constructions, etc.) ne permet pas un déploiement serein et efficace des politiques climatiques municipales. Albane Ferraris (entretien, 22/04/2022) remarque la même chose dans le cas genevois. La ville possède des règlements sur

des objets très spécifiques qui ne permettent pas toujours d’agir de manière cohérente au sein de l’administration. Pire encore, cette inflation législative est génératrice de conflits en matière d’action publique.

Deux exemples ont particulièrement retenu mon attention sur les conséquences d’une approche juridique fragmentée et lacunaire. Tout d’abord, il existe un conflit entre les lois de protection du patrimoine et les politiques de rénovation et de performance énergétique des bâtiments. Ainsi, les lois sur la protection du patrimoine restreignent ou retardent le déploiement de différentes mesures dans les deux villes. À Lausanne, Nicole Christe (entretien, 22/02/2022) relève que le respect du patrimoine et les nouvelles exigences énergétiques du plan climat sont parfois antinomiques. En effet, la ville est un grand propriétaire foncier et doit composer avec les exigences de préservation du patrimoine et celles de rénovation énergétique de ses bâtiments parfois incompatibles. Il n’est par exemple pas possible pour le moment de réaliser de l’isolation périphérique ou encore d’installer des panneaux solaires sur tous les bâtiments en raison des lois protégeant le patrimoine bâti (Anne Roches, entretien, 03/02/2022). Un autre exemple concerne le conflit entre l’artificialisation des sols et l’étalement urbain que connaissent les deux villes, en contradiction avec le désir de développer des friches urbaines riches en biodiversité et en patrimoine arboré. Benjamin Rudaz (entretien, 07/05/2022) présente le cas de vieilles maisons abandonnées en centre-ville sans succession, ou pour lesquelles la succession prend beaucoup de temps. En quelques années, de véritables friches urbaines riches en biodiversité s’y développent, notamment dans les parcelles pourvues d’un patrimoine arboré ancien. Ces propriétés étant très chères et bien placées, elles attirent la convoitise de promoteurs immobiliers. On remarque bien ici les conflits qui existent entre les intérêts d’entreprises privés et les intérêts publics promus par la stratégie. Ainsi, la division arbres et forêts travaille sur des révisions règlementaires similaires au canton de Genève qui accorderaient davantage de poids à la protection du patrimoine naturel. Ces propositions de réforme prévoient une sanction financière élevée (et dissuasive) pour chaque promoteur ou constructeur qui abattrait un arbre au cours d’un chantier. Le barème grimperait en fonction de l’ancienneté de l’arbre, car les arbres les plus anciens permettent à la fois d’obtenir une plus grande surface ombragée, mais sont également des puits de carbone de meilleure qualité (Benjamin Rudaz, entretien, 07/05/2022).

b. Le manque de ressources cognitives

Les services administratifs manquent également de ressources cognitives pour répondre aux besoins de transformation de l’action imposée par les politiques climatiques locale de Genève et Lausanne.

Nicole Christe (entretien, 22/02/2022) fait ainsi part des difficultés auxquelles elle se trouve confrontée pour trouver des experts qui maîtrisent certaines compétences techniques nécessaires à l'atteinte des mesures du plan. Son service est en effet composé de professionnels de la construction « traditionnelle ». Elle doit alors faire appel à des sociétés spécialisées qui disposent de connaissances sur l'assainissement des bâtiments, des connaissances générales en développement durable et en énergies propres. Elle préconise une montée en compétences sur certains sujets importants en interne de l'administration (Nicole Christe, entretien, 22/02/2022).

De la même manière, Etienne Favey (entretien, 12/04/2022) remarque que la Ville de Genève ne dispose pas de beaucoup d'architectes et d'ingénieurs qui maîtrisent la gestion de projets complexes. Or, les maîtrises d'ouvrage sur des constructions durables requièrent plus de polyvalence qu'auparavant. Il s'avère difficile de trouver un espace d'échange et un langage commun entre les architectes, les énergéticiens, les urbanistes et les différents maîtres d'œuvre. Ces nouveaux projets complexes posent des défis certains à l'administration en tant que maîtrise d'ouvrage, et nécessitent le recours à des assistances privées en maîtrise d'ouvrage dans un premier temps, pour ensuite développer ces compétences en interne. Étienne Favey (entretien, 12/04/2022) déplore un autre écueil. En effet, les rénovations de bâtiments ont souvent du mal à être utilisées de manière ingénieuse une fois le chantier terminé (Etienne Favey, entretien, 12/04/2022). Certains projets de rénovation atteignent un « *performance gap* » de près de 100%, c'est-à-dire que l'écart entre la performance réelle après livraison du chantier aux utilisateurs, et celle qui était initialement prévue, est proche de 100%. Pour Étienne Favey (entretien, 12/04/2022), cet écart plus qu'insatisfaisant n'est pas dû à la mauvaise qualité des nouvelles installations, mais plutôt au transfert déficient de la connaissance du chantier aux utilisateurs finaux. Il faudrait alors faire appel à une assistance en « maîtrise d'usage ». Ce type de poste n'existe absolument pas au sein de l'administration, mais des petites entreprises privées se développent récemment dans le canton pour combler ce manque.

Enfin, les deux municipalités se plaignent d'un manque d'accès à certaines données clé pour évaluer leurs politiques climatiques municipales. Anne Roches (entretien, 13/04/2022) déplore un manque de données fiables pour actualiser le bilan carbone de la ville. L'unité climat est en effet tributaire de données fédérales pour calculer les émissions de sa propre ville. Le service a prévu de mesurer la réduction de ses émissions par catégorie tous les 5 ans. Elle insiste sur le fait qu'un échelon de temps plus réduit n'est pas envisageable, notamment pour les émissions de scope 3 qui représentent près de 75% des émissions totales d'un lausannois moyen. Pourtant, une plus grande maîtrise du calcul des émissions territoriales par la ville ou le canton serait souhaitable. Genève souffre également d'un manque d'accès à des données fiables. L'accès aux données doit être facilité pour mesurer l'évolution des émissions liées à la consommation de biens et de services importés, mais aussi le rôle joué par la place financière genevoise (Ville de Genève, 2022).



## **CHAPITRE IV – Discussion**

Nous avons ainsi pu voir à travers les études de cas réalisées à Genève et Lausanne que les politiques climatiques municipales ont été à la fois des sources et des matrices des transformations de l'action publique et des institutions locales.

### **I/ Les transformations de l'action publique locale face au problème climatique**

En analysant les entretiens obtenus avec les différents acteurs des hauts corps administratifs de Genève et Lausanne, nous pouvons constater d'importantes similarités dans les transformations de l'action publique engagées à travers l'adoption de politiques climatiques dans les deux municipalités. De plus, nous pouvons observer des facteurs de (non)changements institutionnels relativement similaires dans les deux villes.

#### **A- La transversalisation de l'action publique à Genève et Lausanne**

Afin de répondre au mieux à leurs problématiques climatiques, les deux villes tentent de dépasser les logiques de silo et la fragmentation de leurs administrations. Elles ont ainsi créé deux équipes climat transversales entièrement dédiées aux questions climatiques. À Lausanne, l'unité climat se situe au même échelon que les autres directions de la ville. À Genève, l'équipe climat est partagée entre les directions de deux services (soit un niveau inférieur à celle de Lausanne).

On peut tout d'abord noter que les deux équipes ont été formées de manière à perdurer et à s'adapter après l'élaboration du plan, mais aussi à assurer le suivi de leur mise en œuvre sur le long-terme. Leur création s'inscrit alors dans une démarche d'« administration de projet » (Kerléo, 2020). Les structures de travail transversales mises en place sont vouées non pas à disparaître avec un nouveau projet (comme dans l'administration de mission), mais plutôt à s'adapter à l'évolution du projet qu'elles ont créé, ou encore à servir de structure pour d'autres projets. De la même façon, la Ville de Lausanne tente d'améliorer la structure interservices chargée de la coordination et du suivi des travaux publics pour la rendre plus souple et adaptable aux nouveaux paramètres qu'elle doit prendre en compte avec le plan climat. L'idée est donc de transformer les structures administratives vers des modalités d'action transversales adaptables sur le long-terme.

Les deux équipes en charge de la politique climatique municipale ont également organisé une consultation des cadres de l'administration en interne. Cette démarche a permis de connaître les problématiques propres à chaque domaine d'action et de créer de premiers ponts d'action entre différents services sur des domaines d'action transversaux. À terme, les

|||||

deux villes tendent vers le même objectif d'intégration des enjeux climatiques. En effet, le but de Lausanne et Genève est d'intégrer les mesures de leurs stratégies climatiques aux autres planifications des deux villes, aussi bien au niveau communal qu'aux échelons locaux dans lesquels les deux municipalités sont imbriquées. Cet objectif se rapproche de l'approche transversale dite « intégrée » développée par Lambert-Habib (2011).

## **B- Professionnalisation des administrations et légitimité**

Dans les deux municipalités, les responsables des unités climat sont « experts » à la fois sur les enjeux climatiques mais aussi sur le *management* des organisations (publiques ou privées). Leurs parcours académiques professionnels leur ont en effet permis de développer ces deux types de compétences. Ce profil de recrutement fait écho à la professionnalisation des cadres de la fonction publique locale soulignée par Lefebvre et Douillet (2017) dans leur ouvrage.

On peut néanmoins se demander si cette expertise croissante des hauts fonctionnaires en charge des politiques climatiques est un gage de légitimation de leurs actions en interne. Il est évident que la légitimité dont jouissent les responsables des plans climat au sein de leur administration est essentielle à l'acceptation et à la mobilisation de l'ensemble des services autour de ces stratégies. En effet, les équipes climat sont des acteurs relativement périphériques au sein de leur champ (eg. les services administratifs). Bien que l'unité climat à Lausanne soit supérieure à Genève dans la hiérarchie administrative, l'arrivée de ses collaborateurs dans l'administration ne lui permet peut-être pas d'avoir une compréhension fine de tous les enjeux et rouages administratifs (ce n'est qu'une hypothèse personnelle). À l'inverse, bien que l'équipe climat soit diluée dans différents services à Genève, l'ancienneté de certains responsables augmente potentiellement la légitimité des impératifs climatiques qu'ils véhiculent en interne. Être un entrepreneur institutionnel au sens de DiMaggio (1988) suppose en effet de posséder d'importantes « compétences sociales » (Fligstein, 2001). Le fait de jouir d'une expertise sur le climat ou d'une position élevée dans le champ administratif est certes important, mais posséder des « compétences sociales » en *leadership* est un atout encore plus nécessaire à la reconnaissance de problèmes publics non-consensuels. Il permet à ces acteurs de « frontière » de fédérer plusieurs groupes autour d'enjeux clivants. Ces atouts sociaux ne doivent pas faire oublier l'importance de la position hiérarchique. En cela, l'administration de Genève a peut-être un avantage en la matière par rapport à Lausanne, car les responsables choisis pour conduire la stratégie climat de la Ville car Julie Perrenoud et Albane Ferraris sont relativement anciennes à la Ville de Genève. N'ayant pas eu accès aux détails des négociations internes des mesures adoptées, il est néanmoins difficile d'affirmer par quels stratagèmes décrits par Fligstein (2001) les deux équipes ont réussi à négocier avec les parties les plus réticentes.



### **C- Le recours à des sources d'expertise multiples**

Malgré les connaissances et compétences développées en interne autour de ces enjeux, les deux municipalités ont eu recours à des experts extérieurs à leurs administrations. En raison de la complexification des problèmes locaux, les administrations ont des lacunes aussi bien sur le plan des connaissances que des compétences. Ce phénomène s'est largement amplifié avec l'installation progressive d'une gouvernance urbaine dans les grandes villes (La Galès, 1995), et l'émergence d'une « administration de projet » (Kerléo, 2020), dont découlent l'intégration de nouvelles catégories d'acteurs dans les processus décisionnels. C'est pourquoi les deux municipalités ont mandaté des bureaux de conseil, d'études et des partenaires universitaires pour réaliser leur bilan carbone ainsi que diverses (autres) études climatiques ou à incidence spatiale sur leurs territoires. Ces acteurs ont également été sollicités pour obtenir des conseils sur les « modes de faire » des politiques transversales. Poupeau et al. (2012) soulignent que les collectivités auraient en réalité davantage de besoins procéduraux et méthodologiques que substantiels. Genève et Lausanne comptent également convier leurs résidents (citoyens, entreprises, associations) à réfléchir et collecter leurs points de vue d'« experts de leur quotidien » sur les catalogues de mesures qui les concernent dans les deux stratégies (Sintomer, 2008).

### **D- La circulation des modèles d'action publique**

Par ailleurs, les deux municipalités ont collaboré avec des villes ou régions, suisses ou étrangères, intéressées par la thématique climatique ou ayant déjà élaboré leur propre stratégie afin de collecter leurs expériences, connaissances ou compétences en la matière. Se déploie alors un véritable réseau d'action climatique en Suisse (Lefebvre et Douillet, 2017 ; Powell et DiMaggio, 1991). Les conférences organisées par l'Union des Villes Suisses sont l'occasion de partages méthodologies, de données et d'indicateurs que les grandes villes utilisent pour élaborer leurs politiques climatiques. La circulation des modèles d'action publique est l'une des transformations majeures que connaissent les municipalités à l'heure actuelle. Cette circulation a tendance à normer et à standardiser la réponse des autorités politiques face à un problème public similaire. Cette observation semble plus forte pour les politiques d'atténuation et moins à propos pour les mesures d'adaptation car les municipalités ont tenté, autant que possible, de formuler des mesures spécifiques sur ce deuxième pan d'actions.

Cette observation de circulation des modèles confirme l'hypothèse d'isomorphisme de l'action publique développée par Powell et DiMaggio (1991). Elle postule que l'action publique tend à s'homogénéiser pour répondre à un problème public similaire. Les municipalités de Lausanne et Genève semblent correspondre aux trois types d'isomorphisme décrits par les deux auteurs néo-institutionnalistes. Premièrement, les politiques climat sont des exemples

d'isomorphisme mimétique, car en présence d'un problème public complexe, des « solutions » prêtes à l'emploi ont été préférées à l'inaction (cf. les premières mesures d' « urgence » formulées par les deux villes avant la rédaction des stratégies climat), même si elles sont jugées imparfaites par les acteurs politiques et administratifs municipaux. Ensuite, les deux municipalités sont des exemples d'isomorphisme coercitif, car pour des raisons d'attractivité ou de marketing territorial, les municipalités sont incitées à prendre des mesures en matière climatique, surtout quand elles sont entourées d'autres collectivités proactives en la matière. Finalement, ces politiques sont des exemples d'isomorphisme normatif en raison de la circulation des référentiels et moyens d'action climatique entre municipalités de même taille (cf. les communications répétées entre les équipes climat à Genève et Lausanne) (Powell et DiMaggio, 1991).

### **E- L'évaluation des politiques locales**

Enfin, une transformation commune aux deux municipalités romandes est le recours à des dispositifs d'évaluation de leurs politiques. L'évaluation des politiques publiques est l'une des grandes transformations récentes dans la conduite de l'action locale, qui s'est d'abord imposée à l'échelon national (Berthet, 2008). Les indicateurs d'évaluation sont encore en cours de développement dans les deux municipalités. Ils n'ont pas pour but de remettre en question le bien-fondé de ces plans, mais plutôt de mesurer l'adéquation entre les moyens choisis et les objectifs visés, probablement dans une optique de légitimation technique, politique et civique des mesures adoptées (Berthet, 2008). Si ces évaluations n'ont pas encore été menées, elles font courir le risque aux deux municipalités d'être considérées comme incompetentes par les citoyens en raison des écarts probables qu'il y aura entre les objectifs fixés et les objectifs réellement atteints. En effet, ces stratégies ont *in fine* un rôle majeur de sensibilisation auprès des acteurs du territoire, et une vocation de *lobby* climatique auprès des échelons politiques supérieurs. Il est donc essentiel que les municipalités communiquent clairement au sujet des intentions de ces évaluations si les rapports d'évaluation venaient à être rendus publics (Lambert-Habib, 2011).

## **II/ Opportunités et défis des transformations de l'action publique locale face aux enjeux climatiques**

### **A- Opportunités**

#### **1- Un contexte favorable**

Dans les deux villes, on peut remarquer que les fonctionnaires évoquent un contexte favorable à l'élaboration de politiques climatiques municipales ambitieuses, et aux



transformations d'action publique qui en découlent. Entre la montée d'un discours de l'urgence, les manifestations de rue et les coalitions politiques de gauche à l'exécutif et au législatif, les conditions étaient réunies pour l'élaboration de politiques climatiques et la conduite d'innovations institutionnelles en interne. Pour reprendre l'approche néo-institutionnaliste historique de Kingdon (1984), le contexte était particulièrement propice à une mise à l'agenda du problème climat dans les deux villes : le climat était considéré comme un problème public imminent, les institutions étant alors prêtes à trouver des solutions existantes ou nouvelles pour y répondre (courant des problèmes et des solutions) ; l'environnement politique était favorable à cet enjeu (courant politique) ; l'opinion publique demandait une action de la part du politique (courant politique). Le contexte était d'autant plus favorable à l'approfondissement de la problématique climat qu'il existait déjà une tradition politique d'intégration des enjeux climatiques dans certaines politiques sectorielles (eg. politiques énergétiques principalement) à Lausanne et Genève. Comme l'avaient noté Munck et al. (2014) dans leur article sur l'inertie des institutions face aux dérèglements climatiques, la dépendance au sentier peut se transformer en une opportunité dans certaines situations. Le fait que Genève et Lausanne avaient déjà adopté des politiques de développement durable et énergétiques attentives aux enjeux climatiques par le passé a permis aux responsables des stratégies climat de bénéficier d'une base de compréhension des enjeux climat au sein de l'administration, de disposer d'outils de politique publique rodés, mais aussi d'un soutien politique important au sein des administrations pour élaborer une stratégie climat plus exhaustive.

## 2- L'évolution des cadres cognitifs au sein des administrations locales

Bien qu'encore minoritaire, la nouvelle unité de vision développée autour des stratégies climatiques semble transformer les cadres cognitifs des administrations et la manière de penser et fabriquer l'action municipale. En effet, plusieurs enquêtés affirment que si ces stratégies n'ont pas de valeur légale, elles servent de base sur laquelle s'appuyer pour que les politiques respectent les engagements climatiques que la ville s'est fixés. Cela n'est pas sans rappeler l'analyse proposée par Kraatz et Block (2008) au sujet de la transformation des cadres de pensée au sein d'une organisation aux systèmes de croyances pluriels. Contrairement aux néo-institutionnalismes séminaux, l'approche pluraliste est relativement optimiste quant aux possibilités de changement institutionnel. Elle stipule qu'une organisation (ici une administration) est soumise à de multiples régimes réglementaires, intégrés dans plusieurs ordres normatifs et/ou constitués par plus d'une logique culturelle. Le changement institutionnel est incrémental et possible lorsque des conflits ou des résistances surviennent et qu'il existe plusieurs réponses jugées légitimes pour y répondre : c'est donc la pluralité qui conduit au changement institutionnel. Les stratégies climatiques sont construites de manière coopérative et visent avant tout à des compromis entre les différents corps de métier administratifs, et non à l'imposition de directives par le haut. La recherche de compromis négocié alimente le travail



transversal des administrations. En matière climatique, les changements marginaux qui ne menacent pas ou peu les intérêts économiques en place sont acceptés de bon cœur, alors que le « pain noir » du climat, qui requiert un changement profond dans les modes de vie et les manières de penser le monde, a beaucoup plus de difficulté à s'imposer pour le moment. La transformation des cadres de pensée émane donc de réinterprétations et non de renoncements identitaires.

On peut rapprocher cette observation de la notion de « coalition de cause » développée par Paul A. Sabatier (2014). On pourrait en effet affirmer que dans les deux municipalités, les administrateurs s'accordent de plus en plus sur la nécessité de réduire les émissions carbonées et d'adapter les villes aux changements climatiques en cours et futurs. Pourtant, deux versions des réponses à apporter à ce problème coexistent : l'une « faible », axée autour de solutions technologiques et non favorables à des transformations radicales aussi bien sur le contenu de leurs politiques que sur la manière de les fabriquer ; une autre approche plus « forte » de la durabilité et des enjeux climat, encore minoritaire, mais qui gagne peu à peu du terrain au sein des deux administrations à force de négociations et de l'accumulation de changements marginaux. Le fait que les élus qui proposent une vision forte de la durabilité soient de plus en plus représentés dans les sphères du pouvoir laisse penser que cet enjeu, et les transformations de l'action municipale qu'il requiert, peut s'imposer dans les prochaines années comme nouveau paradigme de l'action publique comme Genève ou Lausanne.

À travers la mise sur pied de structures d'action transversales ou de démarches de consultation en interne, Lausanne et Genève ont construit leurs stratégies en faisant coexister impératifs climatiques, sociaux et économiques. Cette dynamique laisse la place à des conflits nécessaires à la conduite d'un changement des cadres de pensée vers une compréhension exigeante des impératifs climatiques et des transformations de l'action publique qui l'accompagnent.

## **B- Défis**

Toutefois, ces transformations doivent être nuancées par certains freins à la transformation de l'action publique.

### **1- L'inertie institutionnelle**

L'un des défis majeurs que connaissent Genève et Lausanne dans la transformation de leur action publique est celui de l'inertie. Les enquêtés se plaignent du manque de créativité et d'agilité des administrations, des « lourdeurs » administratives ou encore de la manière dont sont débloqués les budgets publics et les ressources humaines sur les projets. Certains n'hésitent



à affirmer qu'une administration est incapable de travailler dans l'« urgence ». Cela n'est évidemment pas sans rappeler les approches sociologiques néo-institutionnelles séminales (DiMaggio, 1988 ; March et Olsen, 2004). En effet, dans l'approche sociologique des institutions, le changement est plutôt pensé en termes de non-changement. Si changement il y a, il est incrémental et souvent peu profond. Le néo-institutionnalisme en sociologie postule en faveur de cadres cognitifs et de structures si lourdes et contraignantes sur les imaginaires individuels, qu'ils rendent le changement quasi-impossible, même en présence de « bonnes volontés » individuelles. Les individus ont tellement tendance à agir selon une logique d'adéquation qu'ils contribuent indirectement à la reproduction des schèmes dominants au sein de leur organisation.

a. Une explication par la contrainte cognitive

Les enquêtés corrélient souvent l'inertie institutionnelle avec les cadres cognitifs contraignants dans les deux administrations. Ainsi, la posture cognitive majoritaire des agents administratifs n'est pas en faveur d'une approche radicale des enjeux climatiques ou en faveur de transformations profondes des manières de fabriquer l'action publique. Les services qui ont des liens plus ou moins directs avec des intérêts économiques semblent moins prompts à investir du temps, de l'argent ou encore à opter pour des mesures climatiques radicales qui pourraient menacer le cœur de leurs missions (eg. le développement économique local et régional). Cela a pour effet de limiter la créativité des individus au sein d'une administration. Le potentiel de transformations profondes des institutions face à de nouveaux problèmes publics comme le climat est alors impacté.

b. Une explication par les verrous individuels

Pourtant, il ne faut pas établir de généralité à ce sujet. Les enquêtés sont loin d'être unanimes sur les raisons de (non)transformations dans les deux administrations. D'autres considèrent en effet que les individus ont un pouvoir (non)transformateur important sur les institutions. Ainsi, plusieurs enquêtés ont souligné l'importance du facteur humain dans l'administration. Ces observations rappellent les approches néo-institutionnelles du choix rationnel, mettant l'accent sur la marge de manœuvre des individus dans le changement institutionnel (North, 1990). Par manque de temps et d'opportunités d'entretiens, je ne possède pas d'informations plus précises à ce sujet, mais les enquêtés ont tendance à évoquer le facteur « profil » dans la conduite ou non du changement en interne. La sensibilité des services à l'enjeu climat dépendrait ainsi de la personne à la tête dudit service, de sa formation, ou encore de la couleur politique de l' élu responsable. Or, si les individus les plus influents, possédant agilité sociale et position hiérarchique élevée dans le champ, sont peu sensibles aux enjeux climat, ils

ont la possibilité de bloquer certains types de réponses apportées au problème climat et aux transformations de l'action publique requises.

2- La dépendance au sentier parcouru

Ensuite, les deux municipalités connaissent des dépendances au sentier parcouru (Kingdon, 1984 ; Boussaguet, 2020). Que ce soit en matière de politiques énergétiques, de politiques d'urbanisme, de politiques de mobilité, ou de gestion des forêts, Genève et Lausanne se trouvent aujourd'hui entravées dans le déploiement de leurs stratégies climatiques en raison de certaines décisions politiques passées. Au-delà d'être cognitive et infrastructurelle, cette dépendance est surtout financière. Certaines infrastructures routières ou énergétiques sont tellement coûteuses au départ, qu'il est difficile d'un point de vue budgétaire de les abandonner ou d'en construire de nouvelles plus sobres en carbone. Ce phénomène a été théorisé par l'approche historique des institutions à travers la notion de « dépendance au sentier parcouru » (Boussaguet, 2020). Les décisions politiques héritées du passé ont ainsi tendance à s'auto-renforcer avec le temps, et plus le temps passe, plus il est difficile de revenir en arrière. Ainsi, l'action publique connaît des verrouillages (« lock-in ») qui deviennent parfois impossibles à débloquent (Boussaguet, 2020). Dans une certaine mesure, on peut observer des blocages de ce type autour des difficultés qu'éprouvent les municipalités à passer à d'un réseau de chauffage à distance (alors que le réseau de gaz est très développé et a coûté très cher). De même, on observe dans les deux villes une dépendance à de vieilles constructions bâties peu efficaces d'un point de vue énergétique, et dont la rénovation thermique est très coûteuse (et le remplacement non désirable d'un point de vue climatique).

3- Les carences en ressources d'action publique

Enfin, les enquêtés soulignent les carences en certaines ressources d'action publique nécessaires à la conduite de politiques complexes et transversales. Ces ressources ont été définies et identifiées dans les ouvrages de Larrue, Varone et Knoepfel, (2005) et Douillet et Lefebvre (2017). Ainsi, les administrations de Genève et Lausanne relèvent certaines lacunes en droit en raison de l'existence de lois très fragmentées, ne permettant pas de répondre efficacement à la problématique climat. Pire encore, elles conduisent à des conflits d'action publique en matière climatique. Les responsables des unités climat préconisent à cet égard l'élaboration de lois climat cantonales ou fédérales permettant de traiter cette thématique de manière transversale et exhaustive. De la même façon, les enquêtés soulignent un manque de ressources cognitives aussi bien sur la substance que la procédure de telles politiques. En effet, ces politiques requièrent une formation plus poussée du personnel administratif sur les sujets climat afin qu'il en saisisse tous les enjeux dans les différents domaines d'expertise concernés. De plus, les deux administrations manquent de certaines compétences en *leadership* transversal.

C'est le cas du domaine de la construction durable dont l'approche est si transversale entre les différents corps de métier du bâtiment que les architectes de la Ville ne comprennent plus toujours les différents langages professionnels de la construction. Enfin, les ressources cognitives font également défaut en matière de données climatiques. Que ce soit pour fabriquer des mesures justes et pertinentes ou pour évaluer les plans climat, les administrations se plaignent d'un manque de données sur les émissions ou les paramètres climatiques de leur territoire. Ce problème est particulièrement important en matière d'adaptation qui requière la création d'outils de mesures nouveaux, singuliers et non-quantitatifs pour en mesurer ses effets (Bertrand et Richard, 2014 ; Knoepfel et Dupuis, 2011).

**CONCLUSION**

Les témoignages des différents hauts fonctionnaires interrogés corroborent donc mes hypothèses de départ et ma question de recherche. Pour rappel, j'émetts l'hypothèse que les politiques climatiques locales impulsent et servent de support aux transformations de l'action publique locale, tout comme elles se trouvent confrontées à ses défis. Je postule par ailleurs que les résistances que connaissent les administrations de Genève et Lausanne au changement institutionnel peuvent être expliquées à la fois par les théories néo-institutionnalistes sociologiques et du choix rationnel. Ma question de recherche est alors la suivante : Dans quelle mesure les politiques climatiques municipales à Genève et Lausanne constituent-elles une force motrice et une matrice aux transformations de l'action publique locale ?

D'après les témoignages collectés, les politiques climatiques municipales semblent impulser et servir de support aux transformations de l'action publique locale à Genève et Lausanne. Tout d'abord, les deux villes ont relevé des transformations dans l'approche des problèmes publics. Les politiques climatiques tentent de dépasser les réponses sectorielles à un problème public et encouragent une approche transversale de l'action publique. Concrètement, cette transformation peut se manifester par la création de structures permettant un travail interservices plus fluide et intelligent sur le long-terme. De plus, des problèmes aussi complexes que le climat soutiennent la professionnalisation de la haute fonction municipale. Si ce phénomène était surtout visible aux échelon nationaux et régionaux, il est de plus en plus fréquent au sein des administrations municipales. On peut relever à cet égard la double expertise des équipes climat à Genève et Lausanne. Les responsables des plans climat sont à la fois avertis sur les questions climatiques mais disposant aussi de compétences fortes en *management* des organisations. Ensuite, le recours à des sources d'expertise multiples ne fait défaut à aucune des deux municipalités, et représente l'une des évolutions majeures de l'action publique. Les deux administrations ont en effet eu recours à des cabinets de conseil, des bureaux d'études mais aussi à des partenaires académiques au cours de l'élaboration de leurs stratégies afin de pallier certaines lacunes de compétences ou de connaissances non maîtrisées par les administrations.

Les deux municipalités prévoient également de faire appel à l'expertise des acteurs du territoire au cours de la phase de mise en œuvre. On remarque en outre que les politiques climatiques, en raison de leur nouveauté et de leur complexité, nécessitent une circulation des modèles d'action publique entre collectivités. Se déploie alors un véritable « réseau » d'action climatique à travers lequel les collectivités suisses partagent leurs connaissances autour des enjeux climat, font des retours d'expérience sur les défis de mise en œuvre qu'ils rencontrent, partagent des « bonnes pratiques » répliquables dans d'autres contextes, ou encore exercent des pressions politiques groupées sur les échelons territoriaux supérieurs pour obtenir des changements légaux. Enfin, les politiques climatiques n'échappent pas au phénomène d'évaluation en plein essor à l'échelon municipal. Plus encore, ces politiques permettent aux deux municipalités de considérer les systèmes de *monitoring* déjà existant, de les modifier si nécessaire, voire de réfléchir à la création de nouvelles métriques ou indicateurs d'évaluation. D'après les enquêtés, l'élaboration de politiques climatiques à Genève et Lausanne a été favorisée par un contexte politique et sociétal favorable. Les transformations de l'action publique et des institutions ont également bénéficié de ce contexte propice. L'une des caractéristiques les plus relevées lors des entretiens est l'évolution progressive des croyances, des imaginaires collectifs, et des priorités politiques, aussi bien chez les fonctionnaires que chez les élus. Néanmoins, cette observation ne fait pas l'unanimité parmi les fonctionnaires interrogés. Cela permet en revanche de montrer que les cadres cognitifs mis en exergue par l'approche sociologique des institutions exercent une influence sur les (non) transformations des administrations, et que leur ancrage ne laisse pas de place au changement radical dans des institutions d'une grande stabilité comme les administrations.

Si les hauts fonctionnaires interrogés ont un discours qui penche en faveur du changement de l'action publique et de leurs institutions, ils ont également mentionné certains obstacles et défis que l'on peut attribuer à différents éléments évoqués dans la partie théorique. Dans les deux municipalités, les hauts fonctionnaires se plaignent en effet des lourdeurs administratives, ce qui renvoie à l'idée d'inertie des institutions et à leur manque de créativité caractéristique théorisés par les analystes néo-institutionnelles. Certains enquêtés associent cette inertie aux cadres cognitifs contraignants, ce qui fait davantage écho aux approches sociologiques. D'autres l'attribuent aux choix individuels, ainsi plus proches des explications apportées par les analystes du choix rationnel, mais aussi des travaux sociologiques récents qui remettent l'*agency* des acteurs au centre de l'explication du (non) changement. Par ailleurs, les résistances aux transformations de l'action publique mentionnées plus haut trouvent leur origine dans certains choix politiques passés qui verrouillent les possibilités de transformation présentes. Ces observations se rapprochent quant à elles de la dépendance au sentier parcouru très présente dans les analyses néo-institutionnelles historiques. Enfin, le manque de ressources d'action publique a été relevée par la majorité des personnes interrogées. Si certains ont des plaintes « classiques » autour du manque de personnel ou de budget, d'autres évoquent des

lacunes qui affectent plus directement la transformation des administrations face à des problèmes publics complexes, transversaux et imminents comme la crise climatique. En effet, les lois en vigueur dans les cantons de Vaud et de Genève ne permettent pas une approche non-concurrentielle et transversale des différents objectifs des stratégies climat à Genève et Lausanne. De plus, les personnes interrogées soulignent un manque de ressources cognitives, conduisant notamment à des lacunes en matière de *leadership* transversal.

Il est difficile d'évaluer le degré de transformation des institutions à Genève et Lausanne. Toutefois, si l'on reprend les critères définis par Peter Hall pour estimer le degré de changement des institutions, on peut conclure que les plans climat semblent générer un changement plutôt radical au sein des deux municipalités. En effet, les politiques climatiques ont à la fois l'ambition de modifier l'utilisation des instruments de politiques publiques existant sur le long-terme, grâce à l'intégration des enjeux climatiques à l'ensemble des politiques de la ville ; permettent de créer de nouveaux instruments ou mesures ; s'articulent autour d'une redéfinition des orientations et priorités politiques des deux administrations (bien que ce dernier point ne fasse pas l'unanimité parmi les personnes interrogées). Il me semble donc pertinent de conclure que les politiques climatiques impulsent des changements institutionnels et modifient la manière de fabriquer l'action publique à l'échelon local, bien que le degré de ces transformations reste discutable. Ces politiques permettent par ailleurs d'expérimenter ces transformations qui pourraient être amenées à se généraliser face aux crises écologiques et sociales grandissantes.

Je souhaite enfin mentionner le fait que ce mémoire est un travail exploratoire sur les politiques climatiques et les transformations de l'action publique locale qui en découlent, qu'il comporte certaines imprécisions par manque de temps ou en raison du format de l'enquête. Des entretiens sur plusieurs mois, un panel d'interlocuteurs plus varié ou encore des observations participantes auraient permis d'obtenir une connaissance plus fine du fonctionnement des administrations, de leurs politiques climatiques et de la manière dont elles transforment les administrations à Genève et Lausanne. Ce travail pourrait ainsi faire l'objet de précisions et d'approfondissements, notamment sur le rôle joué par certains individus et les ressources dont ils disposent pour conduire le changement.



## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages :

Berthet, T. (2008). Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques. *Informations sociales*, 150, 130-139. <https://doi.org/10.3917/inso.150.0130>

Boussaguet, L. (2020). Les politiques publiques. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.bouss.2020.01>

Douillet, A., Lefebvre, R. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.douil.2017.01>

Easton, D., & Framework, A. (1965). for Political Analysis. *Englewood Cliffs, HJ: Prentice-Hall*.

Friedberg, A. (1993). *Window shopping: Cinema and the postmodern*. Univ of California Press.

Hassenteufel, P. (2021). Sociologie politique de l'action publique (3e éd. revue et augmentée). Armand Colin.

Jones, C. O. (1984). An introduction to the study of public policy (3rd ed). Brooks/Cole Pub. Co.

Kerléo, J. (2020). L'administration de projet : pérenniser le provisoire et l'agilité dans les structures publiques. *Revue française d'administration publique*, 175, 721-734. <https://doi.org/10.3917/rfap.175.0721>

Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

Larrue, C., Varone, F., & Knoepfel, P. (2005). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Somedia Buchverlag.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness* (pp. 478-498). Oslo: Arena.

Mény, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. FeniXX.

|||||

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

Olsen, J. P. (Ed.) (1978). *Political organization: organizational theory's view of popular government and political inequality*. Universitetsforlaget.

Sauvayre, R. (2013). *Les méthodes de l'entretien en sciences sociales*. Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.sauva.2013.01>

### Articles :

Angot, S. (2013). Plans climat-énergie territoriaux et Agendas 21. Des outils institutionnels au service de la transition ?. *Mouvements*, 75, 125-134. <https://doi.org/10.3917/mouv.075.0125>

Arnauld de Sartre, X., Baggioni, V. & Bouisset, C. (2021). Potentialité et réalisations des politiques climatiques locales : vers l'institutionnalisation des plans climat territoriaux dans les villes moyennes françaises. *Natures Sciences Sociétés*, 29, 23-35. <https://doi.org/10.1051/nss/2021028>

Bergeron, H. & Castel, P. (2016). Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency. *L'Année sociologique*, 66, 31-72. <https://doi.org/10.3917/anso.161.0031>

Bertrand, F., & Richard, E. (2014). L'action des collectivités territoriales face au «problème climat» en France: une caractérisation par les politiques environnementales. *Natures sciences sociétés*, 22(3), 195-203.

Bertrand, F., Larrue, C. (2007). Gestion territoriale du changement climatique : une analyse à partir des politiques régionales. Programme GICC, UMR Citeres 6173, Université de Tours.

Boutaud A. (2009). Les agendas 21 locaux. Bilan et perspectives en Europe et en France. *Millénaire 3*, Métropole de Lyon.

Brédif H., Bertrand F. & Tabeaud M. (2015). Reframing climate issue by listening to local actors: Elements of propaedeutic. *Natures Sciences Sociétés*, 23, 65-75. [10.1051/nss/2015019](https://doi.org/10.1051/nss/2015019)

Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*, 10(4), 297-324.

|||||

Bulkeley, H., Broto, V. C., & Maassen, A. (2010). Governing urban low carbon transitions. In *Cities and low carbon transitions* (pp. 45-57). Routledge.

Chu, E., Anguelovski, I., & Carmin, J. (2016). Inclusive approaches to urban climate adaptation planning and implementation in the Global South. *Climate Policy*, 16(3), 372-392.

Cloutier, G, Joerin, F., Dubois C., Labarthe M., Legay C. & Viens D. (2014). Planning adaptation based on local actors' knowledge and participation: a climate governance experiment. *Climate Policy*, 15, 1-17. 10.1080/14693062.2014.937388.

Contassot, Y. (2008). Plan Climat de Paris: la responsabilité d'une ville. In *Annales des Mines-Responsabilité et environnement* (Vol. 49, No. 1, pp. 24-28). ESKA.

Dimaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture* Ballinger Publishing Co.

Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2011). Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique: le cas de la Suisse. *Swiss Political Science Review*, 17(2), 188-219.

Emery, Y. & Giaque, D. (2014). L'univers hybride de l'administration au XXI<sup>e</sup> siècle. Introduction. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 25-34. <https://doi.org/10.3917/risa.801.0025>

Emery, Y., Giaque, D. & Rebmann, F. (2014). La lente mutation des élites administratives fédérales suisses. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 725-747. <https://doi.org/10.3917/risa.804.0725>

Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19(2), 105–125. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00132>

Giaque, David & Desmarais, Céline. (2018). L'interface politico-administrative en Suisse : de la dépendance institutionnelle à une managérialisation progressive. *Éthique publique*.

Godard, O. (2010). Dossier «Adaptation aux changements climatiques»—Cette ambiguë adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés*, 18(3), 287-297.

Göpfert, C., Wamsler, C., & Lang, W. (2019). A framework for the joint institutionalization of climate change mitigation and adaptation in city administrations. *Mitigation and adaptation strategies for global change*, 24(1), 1-21.

|||||

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.

Hall, P. A., Taylor, R. C., & Baillon, J. F. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 469-496.

Hoeffler, C., Ledoux, C. & Prat, P. (2010). Changement. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 3e édition actualisée et augmentée* (pp. 132-140). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0132>

Johnston, K. (2016) A gender analysis of women in Public-Private–Voluntary sector ‘partnerships’. *Public Administration*, 95(1), 140–159.

Kraatz, M., & Block, E. (2008). Organizational implications of institutional pluralism. SAGE Publications Ltd, <https://dx.doi.org/10.4135/9781849200387>

Lambert-Habib, M. L. (2011). Le Plan Climat Énergie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines. *Droit et Ville*, 71(1), 5-41.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.

Luque-Ayala, A., Marvin, S., & Bulkeley, H. (2018). *Rethinking urban transitions*. Routledge.

Munck af Rosenschöld, J., Rozema, J. G., & Frye-Levine, L. A. (2014). Institutional inertia and climate change: a review of the new institutionalist literature. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(5), 639-648.

O’Brien, K., Reams, J., Caspari, A., Dugmore, A., Faghihimani, M., Fazey, I., ... & Winiwarter, V. (2013). You say you want a revolution? Transforming education and capacity building in response to global change. *Environmental Science & Policy*, 28, 48-59.

Poupeau, F. M., Guéranger, D., & Cadiou, S. (2012). Les consultants font-ils (de) la politique?. *Politiques et management public*, 29(1), 9-19.

Powell, W., DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : University of Chicago Press.

Richard E. (2016). L'adaptation aux changements climatiques: Les réponses de l'action publique territoriale. Presses Universitaires de Rennes.

Sabatier P.A., « Advocacy Coalition Framework (ACF) ». (2014). in Laurie Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », (4e éd.), 49-57.

Simon, D., Griffith, C., & Nagendra, H. (2018). Rethinking urban sustainability and resilience. *Urban Planet: Knowledge towards sustainable cities*, 149-162.

Sintomer, Y. (2008). Du savoir d'usage au métier de citoyen ?. *Raisons politiques*, 31, 115-133. <https://doi.org/10.3917/rai.031.0115>

Streeck, W., & Thelen, K. A. (Éds.). (2005). Beyond continuity : Institutional change in advanced political economies. Oxford University Press.

Swart, R. J., Biesbroek, G. R., Binnerup, S., Carter, T., Cowan, C., Henrichs, T., ... & Rey, D. (2009). *Europe adapts to climate change. Comparing National Adaptation Strategies in Europe* (No. 1). PEER.

Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*, 6(4), 371-398.

Willemez, L. (2015). De la cause de l'environnement à l'urgence écologique. *Savoir/Agir*, 33(3), 9-12.

## **Rapports :**

Fragnière A., Niwa N., Roches A. (2020). Plan climat de la Ville de Lausanne – argumentaire sur la neutralité carbone.

International Energy Agency. (2008). World Energy Outlook. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/89d1f68c-f4bf-4597-805f-901cfa6ce889/weo2008.pdf>

Keller O., Molinari D. (2022). Statistiques des villes suisses 2022. Office fédéral de la statistique et Union des villes suisses.

ONU Habitat – Programme des Nations Unies pour les établissements humains. (2008). Rapport Annuel 2008. [https://issuu.com/unhabitat/docs/rapport\\_annuel](https://issuu.com/unhabitat/docs/rapport_annuel)

|||||



Site officiel du Conseil Municipal. <https://conseil-municipal.geneve.ch/conseil-municipal/>

Sofies Groupe. <https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>.

**Figures :**

Figure 13 - Couvertures des stratégies climatiques des Villes de Genève et Lausanne  
<https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>  
<https://www.espazium.ch/fr/actualites/plan-climat-de-la-ville-de-lausanne>

Figure 14 - Objectifs du Développement Durables de l'ONU  
<https://fonda.asso.fr/ressources/les-17-objectifs-de-developpement-durable>

Figure 15 - Hôtel de Ville de Genève  
<http://ge.ch/geodata/SIPATRIMOINE/SI-EVI-OPS/EVI/edition/objets/2009-19956.htm>

Figure 16 - Hôtel de Ville de Lausanne  
[https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:H%C3%B4tel\\_de\\_ville\\_Lausanne\\_Palud.jpg](https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fichier:H%C3%B4tel_de_ville_Lausanne_Palud.jpg)

Figure 17 - Périmètre du bilan carbone de la Ville de Genève (Quantis)

Figure 18 - Axes et secteurs inclus dans le bilan de gaz à effet de serre de la Ville de Genève (Quantis)

Figure 19 - Contribution des 3 axes principaux aux émissions de gaz à effet de serre de la Ville de Genève (Quantis)

Figure 20 - Périmètre du bilan carbone de la Ville de Lausanne (Quantis)

Figure 21 - Axes et secteurs inclus dans le bilan de gaz à effet de serre de la Ville de Lausanne (Quantis)

Figure 22 - Contribution des 3 axes principaux aux émissions de gaz à effet de serre de la Ville de Lausanne (Quantis)

Figure 23 - Couverture de la stratégie climatique de la Ville de Genève  
<https://sofiesgroup.com/projects/strategie-climat-de-la-ville-de-geneve/>

Figure 24 - Couverture du plan climat de Lausanne  
<https://www.espazium.ch/fr/actualites/plan-climat-de-la-ville-de-lausanne>

|||||

## ANNEXE A - Guide d'entretien

### Consigne

Bonjour. Je m'appelle Lina Bouéry, je suis étudiante en deuxième année du master en fondements et pratiques de la durabilité à l'Université de Lausanne. Je souhaite réaliser mon travail de fin de master sur les politiques climatique municipales en Suisse Romande et les transformations de l'action publique qu'elles impliquent. Ce mémoire est dirigé par M. Jean-Philippe Leresche.

C'est en votre qualité de xxx que je souhaite m'entretenir avec vous aujourd'hui. Afin de pouvoir utiliser vos propos de manière authentique et fidèle, je vous propose d'enregistrer votre témoignage sur dictaphone si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Bien entendu, je peux vous envoyer la bande son par la suite et/ou la détruire une fois que je l'aurai exploitée. Est-ce que cela vous convient ? En ce qui concerne l'anonymat de cet entretien, il peut être préservé partiellement ou dans son intégralité. Est-ce que vous avez des directives à suivre ou des préférences de ce côté-là ?

(Pour ce qui est de la durée de l'entretien, je pense qu'une durée minimale de trois quart d'heure est requise afin que je puisse vous poser l'ensemble des questions que j'ai préparées. Mais dans l'idée, l'entretien peut durer plus longtemps si vous avez du temps et/ou de nombreux éléments de réponse à apporter.)

Au cours de l'entretien je vais vous poser des questions : vous pouvez parler librement, me dire tout ce qui vous passe par la tête, il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réponse. Ce que je désire connaître, ce sont vos connaissances, vos ressentis et votre avis sur les thématiques que l'on va aborder ensemble. Surtout, si je ne me fais pas bien comprendre quand je pose des questions, n'hésitez pas à me faire répéter. Enfin, si vous en ressentez le besoin de m'interrompre au cours de l'entretien, n'hésitez pas à le faire.

Si tout est clair pour vous et que vous n'avez pas de question, on va pouvoir commencer. Est-ce que c'est bon pour vous ?

J'aimerais d'abord vous poser des questions sur votre parcours professionnel, vos fonctions actuelles ainsi que la structure pour laquelle vous travaillez.

- Pourriez-vous me donner l'intitulé précis de votre poste, le date à laquelle vous êtes entré.e en fonction et en quoi votre activité professionnelle consiste s'il vous plaît ? Quels postes avez-vous occupé auparavant ?
- Pouvez-vous présenter plus précisément le service pour lequel vous travaillez ?
- Quels sont les effectifs de votre service ? Combien travaillent sur les enjeux climat et à quel pourcentage ?
- À quand remontent les premiers pas d'une stratégie climatique dans votre ville ?

|||||

J'aimerais maintenant vous interroger sur les enjeux climatiques plus spécifiques à votre territoire. À préciser selon la ville.

Une approche transversale des politiques climatiques :

Administration.

- Pouvez-vous me dire quels acteurs de l'administration ont été impliqués dans les phases d'élaboration, et aujourd'hui, de mise en œuvre ? Quelle est la nature de leur implication ?

Participation citoyenne et des entreprises.

- Aujourd'hui, parvenez-vous à mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire municipal autour de cette stratégie : entreprises, associations, citoyens, etc. ?
- Avez-vous prévu des dispositifs participatifs avec les acteurs de votre municipalité ? Si oui, lesquels et selon quelles modalités ?

Autres collectivités/canton.

- Collaborez-vous avec votre canton de rattachement sur les sujets climat ?
- Avez-vous des contacts fréquents avec d'autres communes de votre canton ?
- Comme vous êtes la plus grande ville de votre canton, quelle différence apportez-vous par rapport au plan climat cantonal déjà adopté ? Est-ce qu'il n'existe pas un risque de chevauchement/doublon avec l'action climatique cantonale ?
- Vous êtes-vous inspiré d'autres villes ou collectivités (suisses ou étrangères) pour élaborer ce plan ?

Expertise privée.

- Avez-vous mandaté des acteurs extérieurs à votre administration sur des sujets d'expertise précis que l'administration maîtrise peu ou pas du tout ?

Les acteurs du changement.

- Selon votre expérience actuelle, quels types d'acteurs/actrices constituent une opportunité ou au contraire un frein à la définition d'objectifs climatiques ambitieux et aux transformations d'action publique qui en découlent ?

Lien avec les décisionnaires politiques.

- Avez-vous été soutenu par les élu.e.s municipaux ? Ont-ils été force de proposition pour ce plan ou ont-ils « laissé faire » le corps administratif cantonal sur ces questions ?
- Pensez-vous que la couleur politique d'une collectivité ait un impact sur le niveau d'ambition des stratégies climatiques ?

Les ressources d'action publique.

- Quels sont les leviers légaux d'une ville suisse face aux enjeux climatiques ?
- Estimez-vous disposer de suffisamment de ressources budgétaires et humaines pour atteindre les objectifs et mesures fixés par la stratégie ?
- Estimez-vous disposer de toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de votre stratégie climatique ?

|||||

Enfin, pour conclure et monter en généralité, j'aimerais vous entendre sur le sujet de l'urgence climatique.

- La question climatique est-elle considérée sous l'angle de l'« urgence » dans votre administration ? Si oui, est-ce que cette notion fait l'unanimité ?
- Comment la notion d'« urgence » est-elle approchée en termes stratégiques ?
- Pensez-vous que l'enjeu climatique est (désormais) priorisé par rapport à d'autres objets de politique publique ?
- Jugez-vous la stratégie climatique finalement adoptée suffisamment ambitieuse ? Si non, pourquoi selon-vous ?

