

Quelle place pour la participation dans les politiques climat-énergie territoriales ?

Quelques enseignements à l'issue du premier semestre de démarche expérimentale de 20 communes de l'agglomération lyonnaise pour la mise en place de politiques climat communales.

L'Agenda 21 est un plan d'actions concrètes élaboré avec la société civile et visant le développement durable d'un territoire. Participation et concertation y sont donc presque naturelles et pensées comme source de légitimité, d'économie et d'efficacité.

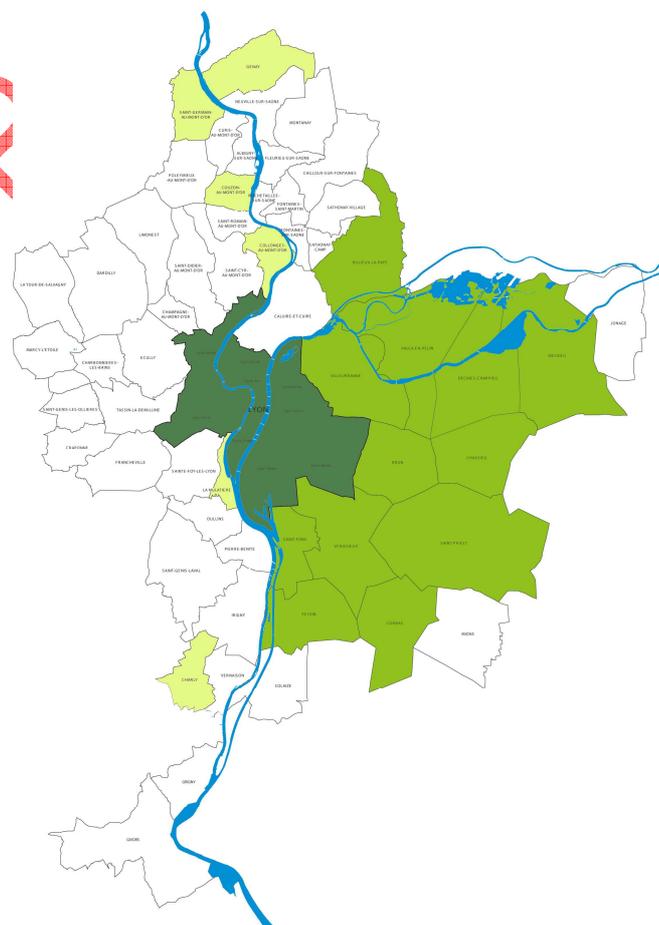
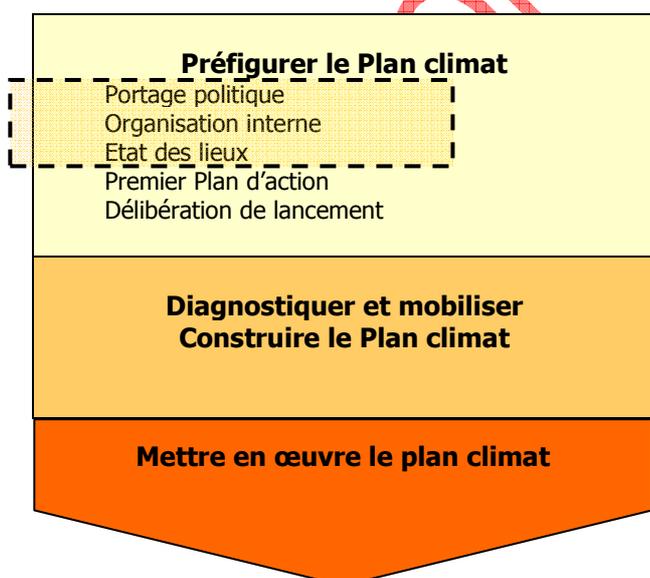
Les plans climat Energie Territoriaux sont également une démarche contribuant aux objectifs du développement durable. A ce titre, il est cohérent de prévoir une participation de la société civile à l'élaboration de son contenu mais on pressent qu'il y a probablement des conditions à réunir pour que cette concertation soit pleinement efficace. Sur ce point que nous a appris le premier semestre d'accompagnement des politiques climat ?

1) Rappel du contexte : la mission d'accompagnement de l'Agence Locale de l'Énergie

La mission confiée par le Grand Lyon consiste à aider 20 communes à mettre en place une politique climat.

L'ALE apporte son appui technique sur 12 mois pour la phase de préfiguration¹ du plan climat.

Le premier semestre d'accompagnement cible le portage politique et l'organisation interne (encadré en pointillé)



2) Déminage du conflit potentiel entre les deux démarches

En théorie, les rôles sont clairs et complémentaires :

« Le plan climat est un projet de développement durable, il ne se substitue pas à l'agenda 21 qui a une vision plus large du territoire. L'agenda 21 est un projet global, dont le PCET constitue une déclinaison, un outil opérationnel. Il décline les orientations de l'agenda 21 sur la thématique « effet de serre ». Agenda 21 et plan climat sont deux démarches complémentaires et qui s'emboîtent² »

Mais les paroles des acteurs indiquent que le conflit potentiel est réel :

« Nous avons une démarche de DD, beaucoup d'efforts pour la faire accepter, il ne faudrait pas que le plan climat vienne semer la confusion »

« Le plan climat est trop réducteur, il n'aborde pas les aspects sociaux et la solidarité »

« Le climat est à la mode, nous ne voulons pas que notre Agenda 21 soit réduit aux émissions de CO2 »

« Il n'y a pas de place, pour les deux démarches »

« Les chefs de service ont déjà beaucoup de mal à consacrer du temps à l'Agenda 21, on ne voit pas comment ils pourraient en consacrer au plan climat ».

Et il peut s'agir aussi bien d'un conflit sur le contenu qu'un conflit d'acteurs

Conflit sur les finalités et le contenu, car sous une apparence consensuelle, le DD est riche de divergences d'interprétation et » d'appropriation compétitive³ »

Concurrence sur l'attention des citoyens, la disponibilité des techniciens, les ressources budgétaires

- Légitimer les deux outils, réaffirmer leur complémentarité
- Arbitrer et clarifier leurs positions respectives
- Expliciter le pilotage politique et le pilotage technique

Un exemple : Ville de Décines.

La Ville de Décines a engagé une démarche d'Agenda 21 en octobre 2009. Double ambition : cycle de concertation tout 2011 et implication progressive de tous les services appelés à changer leur mode de fonctionnement. Le risque de confusion a incité la ville à choisir de clarifier très tôt et de façon très officielle la méthodologie de sa politique climat-énergie et son insertion dans le dispositif pré-existant par une délibération en conseil municipal de mai 2010. Cette délibération a été précédée d'une réunion de travail ALE-Chargé de mission DD- Chef service cadre de vie-DGST puis d'une présentation en Bureau municipal + équipe de direction

3) Amélioration de la perception du sujet «climat-énergie» par les futurs acteurs

- « Le plan climat ça semble très technique et difficile à expliquer ».
- « Comment débattre alors que certaines hypothèses ne sont pas sûres et sont contestées »
- « Le sujet très technique : il ne faut pas qu'il soit capté par un très petit nombre d'acteurs⁴ » colloque ARPE Midi-Pyrénées avril 2009.
- « Le problème c'est qu'on ne voit pas où l'on met les pieds, on se sait pas dans quoi on s'embarque.. »

- identifier les éléments significatifs d'une démarche climat-énergie
- acquérir des points de repères et visualiser des objectifs : l'outil « mallette PCC »
- acquérir des connaissances « systématiques » : la formation « Beam 21 »



Un exemple : Commune de Corbas.

La commune de Corbas (9450 habitants) est engagée dans une démarche de développement durable, hors Agenda 21, animée par un chargé de mission. Cette démarche va entrer dans une nouvelle phase susceptible de prendre la forme d'un Agenda 21 et d'impliquer fortement la société civile.

Bien que la démarche DD ne soit pas totalement consolidée la commune a choisi de lancer une politique climat-énergie. Une des clefs de la réussite de cette construction est le soin apporté à la pédagogie et à la formation des acteurs, en procédant par cercles croissants et/ou par technicité croissante.

- Nov 2009 : séance de sensibilisation au Chargé de mission et à un élu
- Fév 2010 : séance de sensibilisation aux deux élus + DGS
- Mars 2010 : séance de sensibilisation au bureau municipal + chefs de service
- Avril 2010 : séance de sensibilisation à 80 agents municipaux
- Sept 2010 : formation DD et plan climat par le CNFPT
- Jan 2011 : formation de 50 h du programme européen « Beam 21 »

VERSI

4) Adopter un calendrier conciliant cohérence de fond et lancement d'actions immédiates

Sur un sujet d'action donné, la concertation pertinente est celle qui intervient au bon moment avec les bons interlocuteurs.

La mise en place d'un plan climat implique des nouveaux impératifs⁵ à savoir rendre compte d'un engagement « daté et chiffré ». Il est donc nécessaire de prendre en compte le calendrier pré-existant en l'adaptant avec pragmatisme. (L'objection « Nous avons un Agenda 21 planifié avec cycle de concertation très balisé. Nous ne pouvons pas le modifier » est un mécanisme de défense.)

L'aménagement « pragmatique » du calendrier peut consister à :

- programmer directement certaines actions immédiates et concrètes principalement sur l'énergie⁶ et sur le fonctionnement communal
- utiliser l'intérêt actuel sur les enjeux climatiques au bénéfice de l'ensemble des démarches DD : climat = complexité scientifique mais légitimité politique explicite⁷
- programmer un phasage des actions selon le périmètre de partenariat nécessaire

	2010	2011	2012	2013	2014
	Sensibil°	Formation			
	Concertation avec la société civile				
préfigurer	Mob. cons	Mettre en oeuvre les actions « immédiates »			
	Mobiliser - construire	Mettre en oeuvre les actions à partenariat proche ou réduit			
	Mobiliser - construire	Mettre en oeuvre les actions à partenariat large			

Exemple de Décines

	2009	2010	2011	2012
			Formation	
		Préfigurat°	Concertation avec la société civile	
		Etat des Lieux	Mise en oeuvre du plan d'action climat interne	
			Mobilisation partenariale	Plan d'action partenarial

Conclusion :

- Aucune contradiction entre démarche participative et politique climat
- Pour aller du débat d'experts au débat d'acteurs nécessité d'élever le niveau de perception des acteurs
- Avec un travail précis d'identification de hiérarchisation et de planification des actions on peut concilier lancement d'actions immédiates, cohérence transversale et appropriation par la société civile.

¹ Cette segmentation est celle proposée par l'ADEME, guide « *Construire et mettre en œuvre un plan climat-énergie territorial* », décembre 2009.

² *Compte-rendu du groupe 3, « Agenda 21 et plans climat, quelle complémentarité ? »* Décembre 2008, Association 4D.

³ Ces divergences apparaissent dès le sommet de Rio en 1992 et sont consubstantielles au DD qui est un compromis. « *Les agendas 21 locaux : Bilan et perspectives en Europe et en France* » déc 2009, Millénaire 3, Grand Lyon http://www.millenaire3.com/uploads/tx_ressm3/Agenda21.pdf

⁴ *colloque ARPE Midi-Pyrénées avril 2009.*

⁵ Cf **Bruno Charles** : Club Développement durable - Compte-rendu de la séance plénière du 19 mai 2009 : « *La quatrième et dernière idée est que nous sommes face à une politique publique d'une nature nouvelle parce qu'à la transversalité classique du développement durable, elle ajoute une contrainte forte en termes de délais et de mesures* ». http://www.ale-lyon.org/rubrique/references/planclimat/docu_PCT/CR_clubDD_plan_climat_090519.pdf

⁶ Cf. **Michel Reppelin** : CR CDD du 19 mai 2009 « *C'est une partie essentielle. L'intérêt est que l'on peut mesurer rapidement, être rapidement dans le pragmatisme. C'est un bon levier pour faire partir les Agenda 21 qui sont en démarrage. Les progrès sont mesurables et peuvent être communiqués, c'est donc un bon levier.* »

⁷ « *Le PCET doit permettre de répondre à des objectifs de résultats précis, quantifiés et chiffrés, fixés dans le cadre de négociations internationales et nationales, et auxquels les Etats et les territoires devront se conformer. Il bénéficie également d'une audience médiatique très forte, qui constitue un réel potentiel mobilisateur autour de cette problématique.* » (**Agenda 21 et plans climat, quelle complémentarité ?** Synthèse des échanges de l'atelier 4 de l'Observatoire, groupe de travail n°3, décembre 2008)