

Elaborer un Plan Climat Energie Territorial : retour d'expérience sur la concertation

Marion Amalric, François Bertrand

▶ **To cite this version:**

Marion Amalric, François Bertrand. Elaborer un Plan Climat Energie Territorial : retour d'expérience sur la concertation. 2015. halshs-01254679

HAL Id: halshs-01254679
https://shs.hal.science/halshs-01254679

Submitted on 16 Apr 2020

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

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

Elaborer un Plan Climat Energie Territorial : retour d'expérience sur la concertation



Le changement climatique reste en France, un problème peu visible à l'échelle locale et qui peine à exister concrètement aux yeux des acteurs locaux et des habitants. Dès lors, pour une collectivité qui souhaite organiser une concertation autour du changement climatique, l'enjeu est avant tout de faire émerger des représentations locales partagées des changements à venir et de fédérer une communauté d'acteurs locaux dans la mise en œuvre de la politique climatique.

Mobiliser les acteurs locaux, les faire venir dans les moments de concertation est donc un défi central sur un sujet comme le changement climatique. Pour cela, la mise en place d'une stratégie de concertation est essentielle. L'expérience de Dreux Agglomération montre que cette stratégie doit cependant être suffisamment souple pour pouvoir être réajustée en fonction des aléas du processus.

« Action de recherche participante dans le cadre de l'élaboration du PCET de Dreux agglomération. Suivi des pratiques de concertation et analyse des facteurs de réussite »

Dans le cadre d'une double démarche, alliant participation pratique et réflexions scientifiques, ce projet de recherche-action associé à l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération visait :

- d'un point de vue opérationnel, à accompagner les responsables du Plan Climat Energie Territorial de Dreux Agglomération dans la conduite des phases de concertation prévues lors de l'élaboration du PCET ;
- d'un point de vue scientifique, à prolonger les études lancées par l'ADEME sur les démarches de concertation liées au PCET et les recherches engagées au sein de l'UMR CITERES sur la construction des politiques climatiques locales.

Les éléments d'analyse sont issus de l'observation participante aux ateliers de concertation et d'une dizaine d'entretiens menés auprès des acteurs de la collectivité avant et après les ateliers de concertation.

Equipe de recherche : UMR CITERES, Université de Tours / Association ERACLES[1]

Responsables scientifiques : Marion AMALRIC, François BERTRAND (Université de Tours-UMR CITERES)

Partenaires : Isabelle COLLIN (Directrice Pôle Aménagement et Equilibre du Territoire, Dreux Agglomération), Anne-Claire RIVEREAU (Chargée de mission PCET et animatrice Cit'ergie, Pôle Aménagement et Equilibre du Territoire, Dreux agglomération)

Responsables du suivi à l'ADEME : Albane GASPARD (Service Economie et Prospective), Mohamed AMJAHDI (Direction Régionale Centre)

Durée : 14 mois

Démarrage : Juillet 2013

Numéro de contrat ADEME : N° 13 10 C 0012

Depuis les années 1990, la concertation s'est imposée progressivement comme un principe d'action publique dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement, de la gestion du territoire. Cet « impératif délibératif » se traduit par un recours de plus en plus fréquent à des dispositifs impliquant une pluralité d'acteurs dans la prise de décision, au-delà des élus classiquement habilités à décider dans le cadre de la démocratie représentative. Ce déploiement s'accompagne de la mise en place de procédures nouvelles visant à organiser les discussions entre les parties en présence[2].

La montée en puissance de l' « impératif délibératif » et la multiplication des dispositifs l'accompagnant n'impliquent aucunement une démocratisation et une amélioration de la décision publique. Il demeure donc nécessaire d'appuyer les acteurs qui souhaitent s'engager dans de tels processus pour en améliorer l'efficacité.

Une équipe de recherche de l'Université de Tours a suivi pendant un an l'élaboration du premier Plan Climat Energie Territorial (PCET) de l'Agglomération de Dreux, depuis sa phase de préfiguration jusqu'à son adoption. La collectivité de Dreux bénéficiait d'un soutien et d'un accompagnement particulier, notamment de l'ADEME dans le cadre d'un appel à candidature à PCET exemplaire en région Centre[3].

Les chercheurs ont observé en particulier les temps de concertation associés à la rédaction de ce document stratégique.

Ce topo de recherche présente les leçons qui peuvent être tirées de cette expérience afin qu'un(e) chargé(e) de mission ou qu'un(e) élu(e) en charge d'un PCET puisse mieux comprendre et mieux piloter, les processus de concertation dans l'établissement d'un PCET, et plus largement, la gouvernance de sa politique climatique.

L'expérience de Dreux Agglomération a permis d'apporter des éléments de réponse à trois questions que se posent les collectivités territoriales lorsqu'elles cherchent à améliorer l'efficacité de la concertation :

- **Comment parler de changements climatiques sur mon territoire ?**
- **Comment faire en sorte que les acteurs locaux trouvent leur/un intérêt dans le processus de concertation ?**
- **Quels apports de la concertation à la gouvernance de mon PCET ?**

Cette expérience met également en évidence le rôle incitatif déterminant qu'ont pu jouer les dispositifs d'appui aux collectivités mis en place par l'Etat et les acteurs régionaux (voir encadré 1). Ils ont en effet permis aux collectivités de se saisir de ce nouveau sujet qu'est pour elles le changement climatique.

Comment parler de changements climatiques sur mon territoire ?

A l'inverse de nombreux problèmes d'environnement potentiellement porteurs de conflits locaux (partage des ressources, gestion des déchets, infrastructures génératrices de nuisances, etc.), les changements climatiques constituent un problème peu visible à l'échelle locale en France, et de ce fait, peinent à exister concrètement aux yeux des acteurs locaux et des habitants. Si le problème est identifié, sa connaissance (qualification, enjeux et implications) notamment locale, demeure imprécise. Sa traduction dans le réel et à une échelle du temps humaine nécessite de disposer, d'interpréter et de vulgariser de nombreuses données scientifiques complexes.

On ne concerte pas de la même façon selon les sujets et leurs caractéristiques. Ainsi sur la question du climat, les spécificités du sujet décrites ci-dessus, cadrent fortement les modalités de concertation qu'il est possible de mettre en place.

Organiser des temps de concertation autour des possibilités d'action locale en faveur de la lutte contre le changement climatique consistera alors bien moins dans un premier temps à désamorcer de potentiels conflits qu'à faire émerger des représentations locales partagées des changements climatiques, autour desquelles pourra se rassembler une communauté de gestion (c'est-à-dire un réseau d'acteurs locaux en mesure de se maintenir dans le temps pour suivre la mise en œuvre de la politique climatique). La concertation, surtout pour une première génération de politiques climatiques, vise donc avant tout à matérialiser et faire prendre conscience à tous des enjeux pour en débattre et proposer des solutions. C'est pourquoi les activités de connaissance (état des lieux), de sensibilisation et de vulgarisation scientifique occupent, naturellement, une place importante dans les premières actions engagées. Mais rendre « discutable » le problème climat, c'est aussi faire en sorte qu'il s'intègre au contexte institutionnel et socio-économique des acteurs du territoire. Il est donc nécessaire d'avoir une vision stratégique pour le PCET : dans quel contexte local s'insère-t-il ? Quels objectifs et quels enjeux locaux (emploi, économies budgétaires, amélioration des services à la population….) y associer ? Quels points de tensions peut-on identifier *a priori* ? Etc…

A titre d'exemple et sur la base de l'expérience de Dreux Agglomération, les éléments de contexte territorial à intégrer dans le processus de discussion étaient :

- La taille, les compétences et les moyens humains de la collectivité.
- Le calendrier institutionnel (réforme législative, élections...). Il cadre fortement le déroulement du processus de concertation et doit être intégré le plus en amont possible.

A Dreux, le projet d'élargissement de l'Agglomération, concomitant à la concertation autour du PCET, a contraint temporellement ce processus mais a également permis de lui imposer un rythme soutenu, à posteriori jugé dynamique et mobilisateur par les participants.

- L'expérience de la collectivité en matière d'énergie et d'environnement, le niveau d'acculturation des agents à ces problématiques et le portage politique. Ils déterminent le niveau des discussions et des ambitions qui pourront être associées au PCET.

A Dreux, le travail en amont d'un conseiller en Energie Partagé a posé des jalons en termes de culture énergétique locale, en montrant concrètement aux maires de l'Agglomération les gisements d'économie d'énergie et donc les gains financiers directement accessibles.

- De la même manière, une initiative préalable en matière de développement durable constitue une première expérience de décloisonnement et de réflexion transversale sur laquelle peut s'appuyer la démarche de concertation du PCET.

A Dreux Agglomération, l'expérience récente d'une concertation autour du développement durable lors de l'élaboration de l'Agenda 21 a beaucoup compté pour organiser et conduire la concertation autour du PCET.

- Enfin, le contexte institutionnel dans lequel opère la collectivité reste un élément incontournable, que ce soit l'expérience de collectivités voisines, la présence de réseaux d'échanges ou de centre de ressources (comme un Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) ou une Agence Locale de l'Energie (ALE)) ou les différents dispositifs incitatifs et d'accompagnement existants sur lesquels s'appuyer (voir Encadré 1).

A Dreux Agglomération, le contexte incitatif régional (via un appel régional à PCET exemplaire soutenu par l'ADEME et le conseil régional du Centre) a joué un rôle déterminant pour la saisie par la collectivité du sujet « changements climatiques ».

Comment faire en sorte que les acteurs locaux trouvent leur intérêt dans le processus de concertation?

Définir une stratégie de concertation

Mobiliser les acteurs locaux, les faire venir dans les instances de concertation est un défi central sur un sujet comme le changement climatique. Pour y répondre, des méthodes, comme celle qui consiste à élaborer une stratégie de concertation, peuvent être utilisées. Définir les sujets et les objectifs attendus de la concertation permet d'identifier qui intégrer à la démarche et comment construire ses outils de concertation. La stratégie doit donc aborder la question des parties prenantes à mobiliser (en prenant le temps de les repérer et de les comprendre) et des modalités de concertation à développer (en prenant en compte les ressources et les contraintes propres à chaque collectivité). Cette méthodologie est présentée dans le cahier pratique "Concevoir et mettre en œuvre la concertation dans les PCET" (voir Encadré 2).

Encadré 1 : De l'importance des dispositifs incitatifs et d'accompagnement des collectivités dans leur démarche Energie Climat

On ne part jamais de rien. La collectivité possède, au travers de ses expériences passées, une boîte à outils qui peut lui servir de support de réflexion pour l'initiation de la démarche d'élaboration du PCET. Il existe également des outils à disposition des collectivités tels que le Bilan Carbone®, l'Approche Environnementale de l'Urbanisme®, la méthode Climat'pratic® ou encore la boîte à outils PCET créée par l'ADEME. Enfin, le Label Cit'ergie propose un guide basé sur un certain nombre d'actions de référence qui permettent d'évaluer les forces et faiblesses d'une collectivité sur sa politique énergie-climat.

Il est important de ne pas être isolé, d'avoir des relais dans les différents services et la possibilité de pouvoir échanger sur son expérience. L'équipe doit être formée aux questions « énergie-climat ». L'ADEME propose des formations annuelles aux animateurs PCET et aux élus et organise régulièrement des colloques et des forums sur les PCET. Enfin, l'inscription à la liste de discussion électronique Energie-Climat, animée par Energie'Cités avec le soutien de l'ADEME, permet de bénéficier de conseils précis et d'expériences concrètes issus de la communauté des gestionnaires en charge des politiques climatiques dans les collectivités.
L'élaboration d'un PCET est souvent aidée et le poste d'animateur PCET peut être en partie financé, notamment par l'ADEME et/ou la Région.

A Dreux Agglomération la collectivité était, préalablement à l'élaboration du PCET, déjà sensibilisée aux questions d'environnement. Elle est entre autres, à l'origine de la création d'un Service Développement Durable. Au travers du cahier des charges associé à l'aide octroyée par l'ADEME dans le cadre de l'appel à candidature PCET ADEME/ région Centre, cette incitation a eu pour effet d'étoffer la démarche envisagée, dans plusieurs directions : en imposant une dimension territoriale au PCET (afin que ce dernier ne se réduise pas à des actions en interne à la collectivité, sur son patrimoine et ses services) , en encourageant à travailler sur les vulnérabilités territoriales associées aux effets des changements climatiques et à développer des actions en matière d'adaptation , en imposant certaines thématiques (Bâtiments, Déplacements, Energies renouvelables) , et enfin en couplant l'élaboration du PCET avec un engagement dans une démarche de labellisation Cit'ergie. A posteriori, il apparaît que la démarche Cit'ergie a cadré la concertation en interne, en poussant à l'organisation de réunions inter-services sur les thématiques Cit'ergie du PCET. Cette démarche de labellisation est apparue plus concrète aux yeux des agents et a permis de responsabiliser directement chaque service, sans médiation avec le service en charge du PCET.

Encadré 2 : La démarche d'accompagnement à la concertation des collectivités de la région Centre (ADEME / Conseil régional Centre)

La Direction Régionale Centre de l'ADEME, en partenariat avec la région Centre, propose un accompagnement à la concertation dans les PCET aux collectivités engagées dans cette démarche.

A l'issue de deux modules de sensibilisation à la concertation à destination des élus et techniciens de ces collectivités, un cahier pratique a été réalisé. Ce dernier propose des points de repères, des questions clés et des outils simples, afin de penser la concertation comme partie intégrante du processus d'élaboration du PCET. Sans recette miracle ni stratégie standard, il vise à guider l'équipe projet à construire collectivement une stratégie de concertation globale puis par phases.

Un travail de capitalisation des retours d'expériences durant les deux années d'accompagnement donnera lieu à une production complémentaire qui viendra enrichir le cahier pratique déjà réalisé.

Le cahier pratique "Concevoir et mettre en œuvre la concertation dans les PCET" est disponible sur le site Internet de la Direction Régionale de l'ADEME Centre (www.centre.ademe.fr).

En ce qui concerne les modalités de concertation, il est notamment nécessaire de bien définir et d'expliciter en amont les instances de gouvernance (comité de pilotage, comité de suivi, ateliers grand public…) et de programmer les grandes phases de mise en œuvre ainsi que leur articulation.

A titre d'exemple, le schéma préparatoire élaboré pour la concertation à Dreux Agglomération est présenté ci-dessous.

Ce schéma distingue plusieurs étapes pour la concertation : la préparation du dispositif d'élaboration du PCET, l'étape de diagnostic et celle débouchant sur un plan d'action. Autour des ateliers de concertation, étaient articulées une instance d'accompagnement technique, en charge de préparer les ateliers, et une instance de validation politique. Ce dispositif a permis d'identifier les grandes étapes du processus et de préciser les rôles de chacun.

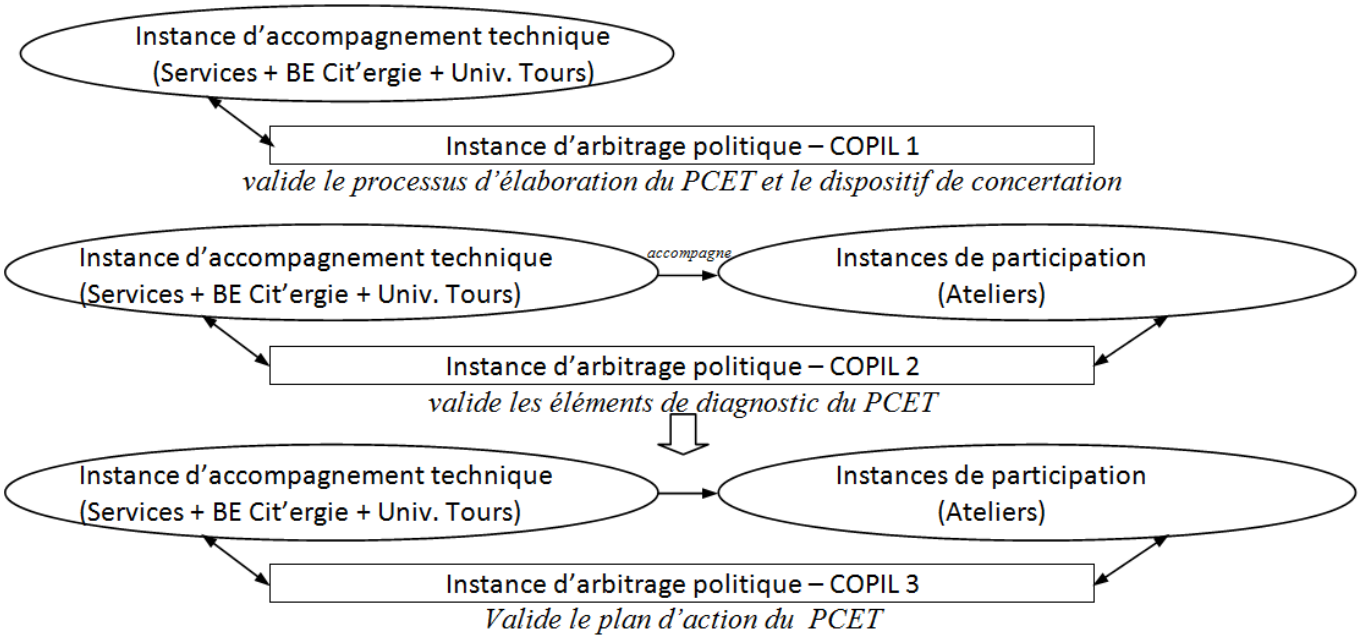
Pendant la concertation : conduire et réajuster en continu le « PCET concerté »

Un plan de concertation permet de calibrer et programmer la démarche en amont, en anticipant un certain nombre d'éléments pratiques. Toutefois, on y fait également un certain nombre de paris. Si l'outil est donc indispensable, la conduite de la concertation peut amener à réajuster le processus en fonction des premiers résultats, des aléas, des autres acteurs… Il faut donc faire preuve de flexibilité dans la conduite du processus, tout en gardant une méthodologie rigoureuse.

A Dreux Agglomération, plusieurs défis ont été associés à la concertation, en amont de l'élaboration du PCET :

Le pari du temps : *tenir un programme de travail ambitieux dans un temps court. Des contraintes institutionnelles de calendrier (liées à l'élargissement de l'intercommunalité au 1er janvier 2014, l'Agglo-*

Proposition d'organisation du processus de concertation du PCET de Dreux Agglomération



Source : production collective issue d'une réunion de travail avec des membres de Dreux Agglomération, de l'Université de Tours et de l'ADEME (juillet 2013)

mération passant de 19 à 78 communes) ont fortement contraint la forme du dispositif. Cela a obligé les responsables du PCET à tenir un rythme élevé de réunions et d'ateliers. Ils ont dû procéder à des recalibrages logistiques afin de « tenir le calendrier » et maintenir la mobilisation des partenaires associés.

***Le pari de la concertation avec le « grand public » :** au départ, le processus de concertation visait les partenaires de l'Agglomération mais aussi le grand public. Du fait de la difficulté à mobiliser le grand public sur un sujet aussi peu incarné dans les réalités quotidiennes qu'est le changement climatique et du manque de marges de manœuvre de la collectivité pour organiser cette concertation (pas d'expérience, absence de réseaux préconstitués pour relayer les messages, manque de ressources et de temps), il y a eu requalification des différents publics cibles. Cette réorganisation a abouti à mener des actions de sensibilisation envers certains publics (jeunes) et de la concertation auprès des seuls partenaires (principalement services et élus concernés, délégataires et dans une moindre mesure représentants de l'Etat, des autres collectivités territoriales, des institutions locales, associations, groupes de pression, syndicats…).*

***Le pari de la légitimité :** mobiliser des acteurs qui ne travaillent pas régulièrement avec la collectivité. Certaines catégories d'acteurs ont été particulièrement difficiles à motiver. Ce fut notamment le cas des acteurs économiques de l'entreprise qui n'ont pas perçu leur intérêt à participer au processus et n'avaient pas d'habitude de collaborer avec la Direction portant le PCET. Et pour certaines thématiques, le niveau de la concertation a dû être aménagé, en fonction des compétences et de l'expérience de la collectivité. Par exemple, en choisissant de travailler sur les enjeux liés au secteur agricole, l'Agglomération de Dreux traitait un sujet majeur de son territoire en termes d'enjeux « énergie-climat » mais s'écartait de ses compétences et de ses champs d'intervention légitimes. La concertation sur le sujet apparaissait alors plus difficile et périlleuse à conduire pour les agents de la collectivité. Par conséquent, il a été choisi, en cours de processus, de traiter les questions d'agriculture sous une forme de concertation différente. L'atelier sur ce sujet n'a pas suivi le même format que les autres. Ce fut davantage un groupe de travail ad hoc où la collectivité a adopté une posture de médiateur plus extérieur aux débats. Pour les actions envisagées, beaucoup se sont organisées autour de la protection de l'eau, car la collectivité conduit des actions sur les bassins d'alimentation de captage.*



Quels apports de la concertation à la gouvernance de mon PCET ?

La concertation a des apports sur la gouvernance externe mais également interne du PCET. La gouvernance est ici entendue au sens de modalités de pilotage et d'organisation privilégiant la transparence, l'ouverture et la responsabilisation.

En interne, la concertation apporte des gains culturels. Elle permet une « montée en compétence » des agents sur leurs savoirs faires, réinterprétés au travers du prisme de l'énergie et du climat.

A Dreux Agglomération, la thématique du Très Haut Débit, traditionnellement abordée sous l'angle des déplacements et du développement économique, a bénéficié d'un éclairage complémentaire énergie-climat lors des ateliers de concertation. Cela a ainsi enrichi le point de vue des acteurs en charge du projet de déploiement de réseau.

En externe, le processus de concertation permet d'impliquer les parties prenantes et de créer et/ou consolider ainsi un réseau d'acteurs autour des enjeux de l'énergie et du climat (une communauté de gestion élargie). Il permet d'asseoir, d'affirmer, de faire prendre leurs rôles à certains acteurs relais essentiels pour qu'ils deviennent des partenaires incontournables, dont l'implication devient alors évidente. La concertation permet ainsi de partager avec les acteurs du territoire les objectifs et les actions à mettre en œuvre.

Sur l'Agglomération de Dreux, le choix a été fait à mi-parcours d'ouvrir l'animation du processus de concertation à certains acteurs identifiés comme stratégiques pour la mise en œuvre de la politique climatique. Ainsi, lors du comité de pilotage intermédiaire de l'élaboration du PCET, plusieurs acteurs locaux ont été invités à animer une table-ronde : l'entreprise locale de distribution d'énergie de Dreux - la SEM GEDIA -, l'Espace Info Energie et la Maison de l'Habitat - Société Publique Locale. Cela a débouché pour la suite sur une implication plus étroite de ces partenaires qui ont pris toute leur place dans un processus laissé volontairement ouvert.

NOTES

[1] Études Recherches Actions sur le Climat, l'Environnement et la Société

[2] Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, 2002 : « L'impératif délibératif ». In: Politix. Vol. 15, N° 57. Premier trimestre 2002. p. 17-35.

[3] Cet appel à candidature visait à accompagner et mettre en visibilité les démarches de plan climat les plus ambitieuses, notamment dans leur volet territorial

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale, l'agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

www.ademe.fr

Réf. 8511—ISBN 979-10-297-0143-6

ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 80406—49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr