



HAL
open science

Participation locale et appropriation citoyenne

Daniel Compagnon, Daniel Delestre, Alain François, Camille Jonchères, Sophie Le Floch, Alice Mazeaud, Julien Rebotier, Denis Salles, Faustine Sanz Espagnon,
Pascal Tozzi

► **To cite this version:**

Daniel Compagnon, Daniel Delestre, Alain François, Camille Jonchères, Sophie Le Floch, et al.. Participation locale et appropriation citoyenne. [Rapport de recherche] Prévoir pour agir n° 2, Région Nouvelle-Aquitaine. 2018, pp.397-413. <halshs-01813784>

HAL Id: halshs-01813784

<https://shs.hal.science/halshs-01813784v1>

Submitted on 14 Apr 2023

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.



HAL Authorization

A group of diverse people in a meeting or workshop setting. A large white circle is overlaid on the image, containing the text "Participation locale et appropriation citoyenne". The background shows several people engaged in conversation, with a table and chairs visible in the foreground.

**Participation
locale
et appropriation
citoyenne**

Coordination : Daniel Compagnon

**Rédacteurs : Daniel Compagnon, Daniel Delestre, Alain François,
Camille Jonchères, Sophie Le Floch, Alice Mazeaud, Julien Rebotier,
Denis Salles, Faustine Sanz Espagnon, Pascal Tozzi**

Contributeurs : Stéphanie Dechézelles, Jean-Yves Rossignol

La mise en œuvre d'actions publiques à l'échelle de la région et des territoires locaux, pour répondre au défi du changement climatique, implique que les populations concernées par ces projets s'en approprient les finalités et modalités. La question de la participation du public aux décisions d'aménagement et de développement durable a fait l'objet d'une abondante littérature qui souligne les ambiguïtés de l'exercice et les limites des outils utilisés. Jusqu'à présent les expérimentations menées autour du changement climatique, à l'échelle territoriale, ne dérogent guère à ce constat. Si la production d'un savoir adapté est cruciale, l'éducation à l'environnement joue également un rôle central. Les exemples de l'implantation de projets d'énergie renouvelable, celui des écoquartiers urbains ou des TEPOS (Territoires à Energie POSitive, devenus récemment TEPCV) attestent qu'il faut changer de modèle décisionnel et sortir de la recherche d'une « acceptabilité sociale » à moindre coût.

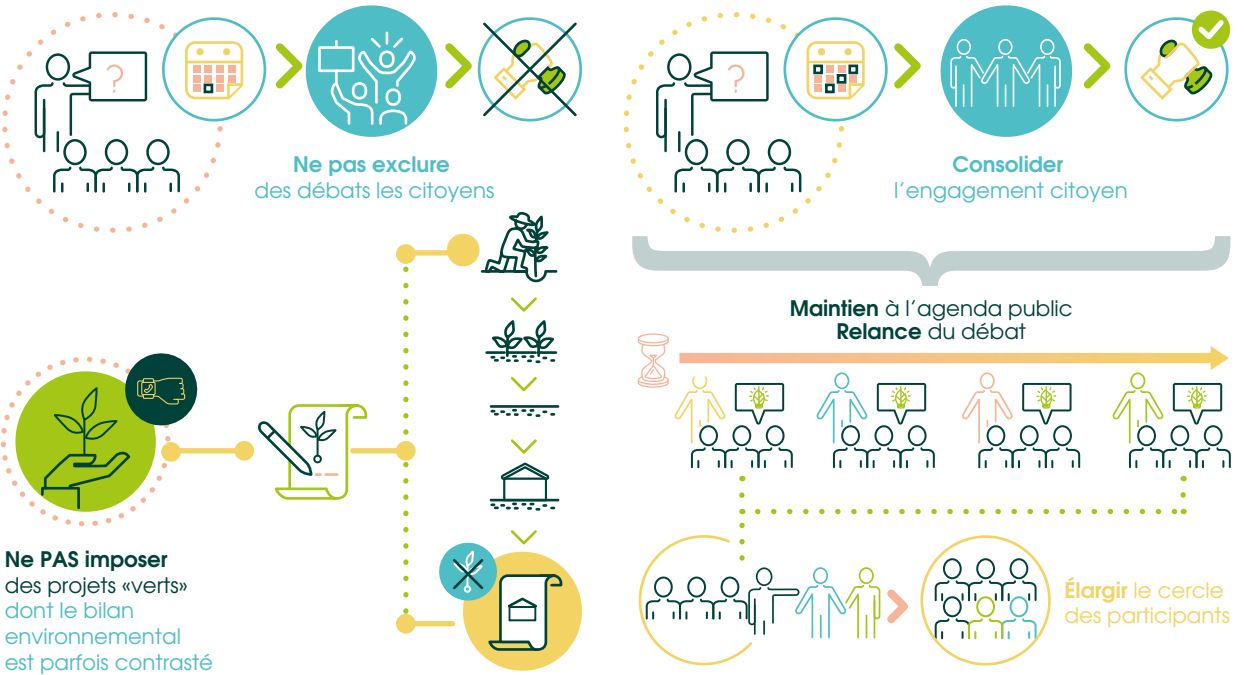


ACCEPTABILITÉ SOCIALE



ADAPTATION AJUSTEMENT

ADAPTATION TRANSFORMATIONNELLE



1 INTRODUCTION

La complexité du changement climatique dans ses dimensions à la fois scientifiques et sociétales influence la façon dont les décisions collectives sont prises, acceptées par les populations concernées, mais aussi la façon dont elles sont mises en œuvre. La gouvernance des transitions écologique et énergétique suppose une mise en cohésion de l'ensemble des parties prenantes, des initiatives citoyennes et des publics. La participation des publics concernés par les politiques mises en œuvre, si elle se pose à tous les échelons de l'organisation sociopolitique, est particulièrement cruciale aux échelles territoriales qui nous intéressent ici. Du fait de ses caractéristiques (incertitudes scientifiques, interdépendances territoriales, sectorielles et temporelles) la problématique du changement climatique constitue un champ d'expérimentation sociale particulièrement pertinent pour les démarches de participation permettant de donner du « sens » aux transitions à engager.

QUEL SAVOIR POUR QUELLE DÉCISION ?

Outre le progrès des connaissances fondamentales, la science produit des savoirs pour l'action [1] portant aussi bien sur le contenu technique que sur la dimension comportements collectifs des politiques publiques. C'est à ce besoin de nouvelles connaissances à l'échelle de nos territoires que répond l'Observatoire des politiques climatiques dans l'ex-région Poitou-Charentes (encadré ci-dessous). Toutefois la production d'une recherche universitaire ne suffit pas. De nombreuses études de cas, en France [2] comme à l'étranger [3], documentent la diversité des savoirs qui accompagnent le changement climatique et leur articulation difficile dans la mise en place de stratégies d'adaptation. L'importance d'une meilleure connaissance des logiques sociales a été depuis longtemps soulignée [4], mais la question de la connaissance nécessaire à produire pour l'action reste entière. Il convient donc, en connaissance de cause, d'opérer des choix parmi la diversité des savoirs légitimes, y compris les savoirs profanes – hors monde académique et technocratique. Or l'action publique environnementale s'est longtemps fondée sur le discours expert, les dispositifs techniques, ou sur un cadre réglementaire qui fournissait l'opportunité d'un nouveau pilotage à distance [5] [6].

L'OBSERVATOIRE DES POLITIQUES CLIMATIQUE EN EX-POITOU-CHARENTES

Dès 2004, l'ex-région Poitou-Charentes s'est distinguée par la mise en place précoce de politiques publiques environnementales et climatiques. S'inscrivant dans cette tradition, le Contrat de Plan État-Région (CPER INSECT, 2015-2020 : Innovation sociale économique et culturelle dans des territoires en mutation) finance depuis 2015 la mise en place d'un Observatoire des politiques publiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique en ex-région Poitou-Charentes porté par le laboratoire *Ruralités* (EA 2252) de l'Université de Poitiers, dont les travaux ont débuté au premier trimestre de l'année 2016. Il s'agit de répondre à la nécessité de construire des instruments d'observation, de suivi et d'analyse des politiques publiques régionales de mise en œuvre, sur les territoires, de la Loi relative à la Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) du 17 août 2015. On sait en effet que ces politiques interviennent dans un contexte institutionnel nouveau et complexe en matière de lutte contre le changement climatique du fait du nombre croissant de textes réglementaires, de documents d'orientation et de planification territoriale précisant les modalités et les objectifs ambitieux des politiques d'atténuation et d'adaptation à mettre en œuvre.

D'autre part, ces dispositifs réglementaires interviennent alors que la région connaît une réforme institutionnelle profonde. La « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (loi NOTRe, 2015), la loi relative aux communes nouvelles en 2015 et l'adoption des nouveaux Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) en 2016, engendrent en effet une importante réorganisation du paysage territorial et de ses modes de gouvernance, lesquels expliquent certaines difficultés opérationnelles : changement de périmètres, nouvelles réalités institutionnelles, transferts de compétences, mutualisations de services entre communes membres d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)... Néanmoins, cette nouvelle organisation territoriale offre potentiellement de nombreuses opportunités à saisir pour l'élaboration des politiques de lutte contre le changement climatique. De nouvelles échelles d'observation et d'organisation sont en effet requises désormais, pour penser et construire des programmes d'action et de planification concertés à des échelons élargis et plus cohérents, ceux notamment où se posent les véritables enjeux de mobilité (bassin de vie) et d'activité (bassin d'emploi) sur les territoires.

Ainsi, cet observatoire régional offrira un espace de réflexion, de production de connaissances, d'échange et de partage d'informations à partir d'approches transdisciplinaires et intégratives plus holistiques et systémiques que les approches sectorielles actuellement dominantes. Il s'agit, à terme, d'interroger l'efficacité de la nouvelle régulation des systèmes territoriaux en matière de transition énergétique, d'atténuation et d'adaptation face aux changements climatiques à l'échelle régionale.

Une coproduction de la connaissance pour l'action correspond à un registre de mise en lien des acteurs assez différent d'un simple « porté à connaissance », ou des exercices de « concertation », « consultation » ou de « débat public » traditionnellement mis en avant dans les stratégies environnementales des collectivités territoriales. Ainsi, lorsqu'on considère l'action publique face au changement climatique, ce sont autant les modes de production de connaissances que leur statut, leur rôle et leur circulation dans un collectif et sur un territoire qui doivent retenir l'attention. L'incapacité à impliquer les parties prenantes dans la production des connaissances pertinentes pour l'action contribue à l'échec de l'action publique locale,

notamment sur les questions environnementales, et à sa faible appropriation par les acteurs de terrain. Le développement des pratiques de science participative constitue l'une des réponses possibles à ce défi, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un simple exercice de relations publiques : la participation signifie à la fois une mise en partage des connaissances autant qu'un partage de la décision.

La littérature en sciences sociales distingue plusieurs définitions de l'adaptation au changement climatique [7] [8]. Une « Adaptation-Ajustement » – proche de celle traditionnellement envisagée par le GIEC – visant essentiellement à créer les conditions d'une adaptation des systèmes humains actuels au changement climatique futur, se distingue d'une « Adaptation transformationnelle », notion émergente dans le dernier rapport GIEC 2014, qui conçoit l'adaptation comme un processus de transformation significative des mécanismes institutionnels, techniques, financiers visant une transition vers un système socioécologique durable [8] [9] [10]. Au cœur de cette tension entre ajustement et transformation c'est le mode de pilotage des politiques locales d'adaptation au changement climatique qui est en jeu. Une multitude d'initiatives ou d'expérimentations de l'adaptation ont progressivement émergé à l'échelle nationale et des territoires, des plus institutionnelles (Plan national d'adaptation au changement climatique en cours de révision, ou plans d'adaptation des agences de l'eau) aux plus spontanées, en passant par l'émergence d'« organisations frontières » à l'interface de l'expertise scientifique et de la décision (AcclimaTerra, GIP littoral...), ou encore d'expérimentations qui visent à tester des options d'adaptation. En tout état de cause, le savoir utile produit par ces expériences doit faire l'objet d'une coproduction avec les citoyens et collectifs intéressés ; l'adaptation transformationnelle requiert notamment une implication encore plus forte des acteurs de terrain.

UNE PROLIFÉRATION CONTRE-PRODUCTIVE DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION ?

Les dispositifs de concertation/participation se sont multipliés depuis plus de vingt ans dans le champ diversifié des politiques de l'environnement [11] [12], contribuant à améliorer la conduite de nombreux projets en décloisonnant des visions trop exclusivement sectorielles et en introduisant du temps long, contre une gestion souvent à court terme des problèmes. Les problématiques environnementales ont constitué un véritable laboratoire d'innovations en matière de concertation des publics et des parties prenantes [13] [14]. Les attentes à l'égard des dispositifs de concertation concernaient leur capacité à transformer substantiellement la conduite de l'action publique et à favoriser une meilleure prise en compte de l'environnement.

L'espoir d'une convergence croissante entre démocratie et efficacité environnementale a été entretenu par de nombreuses innovations procédurales [15] [16] [17], dont une spécificité française, la Commission nationale du débat public [18].

Toutefois, à partir des années 2000, les modalités et les effets de la concertation ont fait l'objet de critiques de plus en plus vives [19]. Un premier constat souligne l'incapacité croissante de la concertation à résoudre les conflits politiques territoriaux autour de l'environnement qui ont tendance à se multiplier et à se radicaliser (parmi les plus médiatisés et aussi les plus virulents, la retenue d'eau de Sivens, l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ou le site d'enfouissement des déchets nucléaires de Bure). Ces difficultés attribuées au processus de concertation sont aussi intrinsèquement liées aux tensions irréductibles entre les enjeux environnementaux et ceux du développement économique et technique. Deuxième ordre de critiques, dans l'esprit des mobilisations récentes « contre les grands projets inutiles et imposés » - dont certaines ont touché le territoire de la Nouvelle-Aquitaine, la concertation ne devrait pas se cantonner à la garantie d'une conformité formelle des projets d'aménagement aux normes juridiques, mais, plus fondamentalement, devrait également permettre d'interroger leur opportunité et leur utilité sociale ; mettant ainsi en débat le projet de société au-delà du projet d'aménagement.

Autrement dit, deux critiques de la concertation s'opposent frontalement : pour beaucoup de décideurs et maîtres d'ouvrage, elle est une perte de temps et une contrainte procédurale coûteuse qui entrave la conduite de projets jugés nécessaires au développement ; pour beaucoup d'ONG et d'activistes de la protection de l'environnement, la concertation instituée et ses multiples dispositifs constituent un écran de fumée destiné à légitimer des décisions acquises d'avance, sans gains supplémentaires du point de vue environnemental [20]. Bien entendu, les dispositifs participatifs dans le cadre des politiques liées au changement climatique n'échappent pas à cette remise en question.

En ex-Aquitaine, les protecteurs de l'environnement ont souvent été échaudés dans le passé par le dévoiement des processus participatifs et leur scepticisme a quelque fondement. Par exemple, à propos du projet de contournement autoroutier de Bordeaux, un comité interministériel du 18 décembre 2003 avait décidé de mener le projet sans attendre l'achèvement du débat public - prévu le 15 janvier 2004 - ni le rapport de la Commission particulière du débat public, dont les membres avaient aussitôt démissionné¹.

De la même façon, sous un gouvernement différent, un décret du 2 juin 2016 déclarait « d'utilité publique et urgents » les projets de Ligne Grande Vitesse Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, en contradiction avec l'avis défavorable et le rapport très argumenté de la commission d'enquête publique, notamment sur le plan de la rationalité du projet (« le projet est coûteux pour des gains de temps assez limités, notamment vers le sud-aquitain »), de la pertinence du tracé et de la protection d'espaces naturels remarquables², critiquant au passage le fractionnement de l'enquête publique en trois segments, contraire à la loi française et européenne. Ce dernier exemple rappelle combien la procédure d'enquête publique – pourtant plusieurs fois réformée – ne joue pas souvent son rôle et a perdu une grande partie de sa légitimité aux yeux des populations. Si l'on souhaite impliquer les populations concernées par les projets relatifs au changement climatique en Nouvelle-Aquitaine il conviendrait de rétablir d'abord la confiance des citoyens dans les dispositifs participatifs – peut-être au moyen des conférences de consensus territoriales évoquées récemment par le nouveau ministre de la transition écologique.

1 • Cette décision endossée par le ministère des transports avait été annulée le 1^{er} mars 2007 par le tribunal administratif de Bordeaux, saisi par un collectif d'associations, et le projet fut abandonné en 2008.

2 • « Grand projet ferroviaire du Sud-ouest (GPSO). Réalisation des lignes nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax par Réseau Ferré de France (RFF) devenu SNCF Réseau. Enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme », Rapport de la commission d'enquête GPSO/LN, 27 mars 2015, 623 p. Il convient de noter le Tribunal administratif de Bordeaux a annulé la DUP concernant l'un des trois segments le 29 juin 2017.

PARTICIPATION DES CITOYENS À LA CONCEPTION DES POLITIQUES ET SENSIBILISATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

« Si la COP 21 était un débat citoyen, le climat serait en passe d'être sauvé »³.

La presse, relatant les résultats du débat citoyen planétaire organisé quelques semaines avant la COP 21, rappelait ce qui est souvent présenté comme une évidence : une participation accrue des citoyens serait nécessairement favorable à la protection de l'environnement. La participation des citoyens est supposée agir « comme un correctif indispensable au poids des logiques administratives et économiques, [...] favorisant la prise en compte de valeurs sociales supposées plus soucieuses de l'environnement et davantage orientées vers le long terme » [21]. Cette affinité élective de la participation des citoyens et de la protection de l'environnement a été consacrée à de nombreuses reprises par le droit.

Pourtant les effets bénéfiques de la participation sont plus souvent postulés que démontrés. Ces effets sont évalués habituellement sur la base de critères non pas environnementaux, mais procéduraux. De fait, mesurer les effets de la gestion concertée sur la qualité de l'environnement supposerait de mobiliser également des outils biologiques et écologiques sur des temps longs [22], outils pas nécessairement disponibles. En outre, certains travaux plus récents ont pu pointer des effets négatifs sur la protection de l'environnement [11]. Quoi qu'il en soit, la participation des citoyens, sous des formes diverses, est de plus en plus un point de passage obligé des politiques climatiques principalement locales. Il s'agit le plus souvent d'associer les citoyens à la formulation de ces politiques dans le cadre de l'adoption d'Agendas 21 locaux ou de Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) ; plus rarement il s'agit

d'associer des citoyens et parties prenantes à la mise en œuvre d'engagements sur la durée, voire à l'évaluation desdites politiques.

Enfin, on peut signaler des expériences de participation des citoyens à la conception des politiques climatiques globales.

PARTICIPATION DES POPULATIONS CONCERNÉES AUX POLITIQUES CLIMATIQUES LOCALES

Quels sont les bénéfices engendrés par la participation présentée comme un enjeu central de la qualité des politiques climatiques locales ? À partir d'une revue de littérature [12], trois grands objectifs peuvent être identifiés.

Premièrement, dans une logique instrumentale, ces procédures peuvent favoriser l'acceptation du changement et la responsabilisation des acteurs. D'une part, la participation tend à engendrer une plus forte acceptabilité des externalités négatives engendrées par les projets de lutte contre le changement climatique. C'est notamment le cas pour les installations d'équipements collectifs (voir le cas des éoliennes développé ci-dessous) ou dans l'imposition de restrictions d'usages, etc.

3 • La Gazette des communes, 9 juin 2015.

La participation du public permettrait également, sinon d'éliminer, du moins d'atténuer les conflits en modifiant les relations entre les différentes parties, *via* une dynamique d'apprentissage social. D'autre part, la participation peut viser une plus forte responsabilisation des acteurs, invités à « prendre conscience » de l'enjeu du changement climatique et à s'engager dans une démarche de solution du problème. À noter toutefois que l'idée d'une « appropriation » des projets par le grand public, renvoie bien souvent à une vision strictement pédagogique, voire infantilisante, de la concertation, qui exclut a priori que ledit public ait une opinion initiale digne d'intérêt.

Deuxièmement, dans une logique substantielle cette fois, les procédures de concertation/participation permettraient l'émergence d'idées nouvelles, de propositions alternatives, améliorant ainsi la qualité des décisions grâce à l'apport du savoir (savoir territorial, expertise d'usage) et des valeurs des parties prenantes et groupes affectés. La participation apporterait du contenu, constituerait un processus d'abondement en idées et suggestions « alternatives ». L'idée d'alternative renvoie ici à la capacité des participants à présenter des solutions, soit des propositions qui n'avaient pas été encore envisagées (voire avaient été explicitement ignorées) par les promoteurs du projet. Il s'agit notamment de la capacité des profanes à défendre des points de vue à long terme que les décideurs auraient tendance à écarter au profit des logiques à court terme.

Troisièmement, la participation des citoyens permettrait de maintenir à moyen et long terme la politique climatique sur l'agenda. Le passage d'une communauté débattante à une communauté locale de gestion du problème climatique, au-delà des seules autorités publiques, faciliterait la structuration et la stabilisation des engagements dans la durée.

Une évaluation de la concertation dans l'adoption des PCET réalisée en 2012 par le cabinet Planète Publique pour l'ADEME [23] livre des conclusions nuancées sur chacun de ces trois effets possibles. Tout d'abord, si ces démarches de concertation mobilisent souvent plus d'une cinquantaine de personnes, elles ont du mal à mobiliser au-delà du cercle des parties prenantes habituelles. L'effet en termes de responsabilisation d'une large diversité d'acteurs est donc limité. Ainsi, l'évaluation souligne qu'« outre les partenaires habituels de la collectivité sur les problématiques climatiques, les acteurs généralement les plus impliqués dans la concertation sont les élus. (...) Non seulement ces acteurs acceptent mieux le changement climatique, mais en plus ils sont responsabilisés et peuvent participer à la mise en œuvre d'actions sur le territoire, sans toutefois réorienter totalement leur stratégie. Il s'agit cependant du seul type de partie prenante pour lequel un passage à un registre « actif » de participation (intérêt, enrôlement, mobilisation, engagement) est fréquemment observé ».

Pour les autres parties prenantes, la participation à la démarche renforce seulement les registres « passifs » d'intérêt pour les enjeux climat-énergie (perception, information, connaissance et compréhension), au travers d'une sensibilisation effectuée auprès des acteurs socio-économiques (et de leurs représentants) ou encore de la société civile. En ce qui concerne les partenaires de la collectivité (acteurs institutionnels, associatifs, consulaires...), déjà sensibilisés et engagés sur ces enjeux-là, « leur implication dans la concertation du PCET vise avant tout à accompagner et faciliter sa mise en œuvre ». Toutefois, « la concertation est porteuse d'effets (...) et peut ainsi permettre de passer d'une relation bilatérale à une interconnaissance plus transversale, avec des participants qui apprennent à se connaître, mais aussi et surtout à identifier des personnes-ressources potentielles, tant sur les plans techniques, que politiques ou de la communication ».

La participation des populations concernées est principalement recherchée au stade de la conception des politiques climatiques locales, mais les organisateurs sont confrontés à la difficulté classique de ne parvenir à mobiliser que ceux des acteurs qui ne sont pas déjà organisés et mobilisés. En effet, les processus participatifs n'échappent pas aux biais classiques de la participation politique. La relative absence des citoyens ordinaires non-mobilisés sur les questions climatiques constitue ici un enjeu d'autant plus important que ces processus ont aussi un objectif pédagogique. C'est pourquoi ces processus sont régulièrement accompagnés de démarches d'éducation à l'environnement et s'appuient sur des outils numériques destinés à élargir le cercle des participants, comme par exemple la mise en place d'une plateforme participative en ligne pour l'élaboration de l'acte II de l'Agenda 21 de Bayonne⁴.

Ensuite, on peut noter que ces processus de concertation ne font qu'exceptionnellement émerger des propositions alternatives. Cependant et contrairement à la critique élitiste classique, cette faible créativité politique est moins le signe d'une faible capacité imaginative ou d'une compétence limitée des participants à la consultation, qu'elle ne traduit l'emprise du cadrage de la concertation tel qu'imposé par les décideurs et la faible politisation du débat. De fait, le cadrage de la concertation est tel – il s'agit d'abord de rechercher des solutions techniques pour l'adaptation locale au changement climatique – que les participants s'interdisent de formuler des propositions alternatives reposant par exemple, sur la remise en cause de notre modèle de développement. Cependant, il est souligné dans l'évaluation sur les PCET de Planète Publique que la concertation favorise une meilleure prise en compte des attentes des acteurs du territoire et contribue à faire émerger des solutions techniques plus adaptées, et surtout à les légitimer.

Enfin, ce rapport d'évaluation pointe la difficulté à dépasser le moment de la conception de la politique climatique. Si la démarche de concertation permet à

4 • www.bayonne.fr/developpement-durable/ma-ville-durable/982-agenda-21.html

la politique climatique locale de gagner en visibilité, elle ne permet pas la véritable structuration d'une communauté de gestion au-delà des seuls partenaires habituels. « Deux phénomènes affaiblissent l'écho que pourraient porter la concertation et le PCET dans l'affirmation à moyen et long terme d'une politique publique climatique: d'un côté, la faible appropriation du PCET par les acteurs du territoire, y compris par les participants à la concertation; de l'autre, l'insuffisante mise en cohérence des actions des PCET avec les dynamiques d'action locales ». Cette difficulté à faire une place à l'engagement citoyen dans la durée est d'autant plus problématique que cette participation est supposée favoriser l'appropriation de l'enjeu climatique mais aussi une transformation des comportements en conséquence.

C'est pourquoi certaines collectivités territoriales ont engagé des démarches participatives dans la durée avec des familles volontaires, tel l'atelier climat organisé par Nantes Métropole en 2011⁵. Cette démarche expérimentale associa, pendant un an, 150 ménages de l'agglomération réunis dans un « Atelier Climat », qui visait un double objectif: mesurer les facteurs favorisant les changements d'habitude des personnes concernées, ou les freins, et tester les politiques publiques accompagnant les habitants dans un changement ou une adaptation de leurs habitudes. Au terme de cet Atelier un avis citoyen et des réponses ont été apportés par Nantes Métropole autour de quatre questions: Qu'envisagez-vous de faire, individuellement et collectivement, pour contribuer à l'objectif climat de Nantes Métropole, et pourquoi? Quels sont les principaux obstacles que vous rencontrez aujourd'hui pour réduire fortement vos émissions de GES? Qu'est-ce qui vous permettrait d'agir davantage pour réduire vos émissions de GES et comment Nantes Métropole peut contribuer à vous y aider? Comment rendre les 600 000 habitants de Nantes Métropole plus acteurs d'une forte réduction des émissions de GES?

Dans une autre logique, le maintien sur l'agenda de la question climatique peut également être recherché par le recours à une évaluation participative de la politique climatique. On peut évoquer ici l'organisation en 2008 d'un jury citoyen sur l'évaluation de la politique climatique conduite par l'ex-région Poitou-Charentes. L'originalité de cette expérience est double: le tirage au sort de citoyens ordinaires en substitut de l'appel aux volontaires d'une part et une participation visant l'évaluation et non la conception de la politique climatique d'autre part. « Le jury citoyen est un dispositif de démocratie participative dans lequel un groupe de 25 personnes environ, tirées au sort, formulent des recommandations sur un sujet de politique publique à l'issue d'un processus d'information et de délibération de quelques jours » [25]. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience. D'un côté, la participation des citoyens peut être envisagée comme un dispositif de rendu de comptes et de suivi des engagements; de l'autre, si elle a confirmé l'intérêt d'un large public pour l'enjeu climatique et pour la méthode, l'observation confirme également la difficulté

à politiser le débat sur les questions climatiques, à dépasser le consensus des bonnes intentions.

Ainsi, les dispositifs de participation des citoyens se sont banalisés dans la fabrique des politiques climatiques locales mais leur portée réelle reste limitée. D'une part le public impliqué n'est que rarement élargi au-delà du seul cercle des partenaires habituels et d'autre part, les démarches sont souvent orientées vers la responsabilisation des individus dans leurs pratiques et la recherche de solutions techniques visant l'adaptation au changement climatique. Les choix liés au changement climatique sont ainsi largement dépolitisés et individualisés alors qu'ils se posent à l'échelle des sociétés, du devenir collectif, et en tant que tels sont fondamentalement politiques.

PARTICIPATION DES CITOYENS AUX POLITIQUES CLIMATIQUES GLOBALES

En parallèle de la concertation au service de l'action publique locale, des expériences visant à une participation des citoyens aux politiques climatiques à l'échelle internationale ont été menées. Il s'agit d'abord de mieux informer les citoyens sur les enjeux des négociations climatiques en cours et de contribuer à développer une réflexion sur la place qu'ils peuvent y tenir. En effet, en dépit de l'affluence croissante aux conférences internationales, les citoyens restent les grands absents de ces négociations. C'est pourquoi le cycle de conférences et de forums organisé pendant la COP21 par l'ex-région Poitou-Charentes, en collaboration avec l'association « Les petits débrouillards », visait à favoriser l'appropriation citoyenne des enjeux. La contribution des gens ordinaires intéressés aux politiques climatiques globales ne prend pas la forme, bien sûr, d'une intervention directe et technique fondée sur l'expertise pointue du changement climatique, mais celle d'un apport indirect et politique, par l'expression d'une opinion collective éclairée susceptible de faire pression sur les décideurs.

Dans cet esprit, une première expérimentation a été conduite en 2008. L'ex-région Poitou-Charentes et deux autres régions européennes ont expérimenté un « *e-town meeting* » électronique de type « IDEAL-EU » consacré aux questions climatiques. Il s'agit d'un dispositif original appuyé sur les technologies numériques, permettant la délibération simultanée de trois groupes en France, en Espagne et en Italie. Il avait d'abord une forte dimension pédagogique puisque les participants étaient principalement des jeunes, essentiellement des lycéens. Il avait également pour objectif de peser sur l'agenda européen *via* une remise officielle du résultat de la délibération au Parlement de l'U.E. IDEAL-EU n'a pas échappé au fétichisme de la procédure et visait d'abord à afficher l'expérimentation d'un dispositif délibératif original [26] [27].

5 • Nantes Métropole, Cahiers de connaissance, « Agir avec les citoyens pour le climat » [24].

Toutefois, cette expérience a montré que la grande échelle n'était pas un obstacle rédhibitoire à la mise en œuvre de démarches participatives.

Ce constat a été validé à une échelle plus vaste encore, celle du projet « *world wide views* »⁶. La première expérimentation de ce débat citoyen planétaire a été conduite en 2009 sur la thématique du changement climatique, et a concerné 4 000 participants dans 38 pays. En 2012, un second débat a porté sur la biodiversité, et a concerné 3 000 participants dans 25 pays. Enfin, en 2015, un débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie a rassemblé plus de 10 000 participants dans 76 pays. Cette dernière expérience a été conduite pour la France en partenariat avec la Commission nationale du débat public et plusieurs Régions françaises, dont les ex-Poitou-Charentes et l'ex-Aquitaine : le 6 juin 2015, 100 participants dans chacun des 76 pays ont débattu sur la base de cinq sujets clefs des négociations climatiques. Le projet a été labellisé COP21 et l'avis citoyen a été ensuite présenté aux négociateurs pendant la COP21. La méthode utilisée était celle du « *e-town meeting* », soit des délibérations en petits groupes avec un système de d'échange de contenus et de vote électronique permettant de changer d'échelle. À l'instar des expériences précédentes, le débat était particulièrement cadré et faiblement politisé. L'objectif ostensible n'était pas de faire émerger des idées alternatives mais de permettre aux citoyens de s'appropriier les enjeux déjà énoncés de la négociation, tout en favorisant un dialogue entre les citoyens et les décideurs sur les problématiques climatiques. Ce « débat citoyen » planétaire a indéniablement participé à la visibilité de la COP21 et à la popularisation des enjeux, sans avoir nécessairement influencé significativement le contenu des négociations. On touche ici à nouveau aux limites des logiques participatives.

ÉDUCATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET APPROPRIATION DES POLITIQUES

L'appropriation par le public des objectifs et instruments de l'action publique sur le changement climatique requiert son accès à une information pertinente, au-delà de ce qui est véhiculé par les grands médias et qui n'est pas nécessairement bien assimilé. Les actions d'éducation à l'environnement et en particulier aux différents aspects du changement climatique jouent un rôle décisif. Une recherche réalisée auprès de trente classes de lycées de Bordeaux Métropole en collaboration avec l'association TaCa⁷ montre que le réchauffement climatique est enseigné à l'école mais mal compris [28].

LES INTERVENTIONS « LE CLIMAT ET MOI » DE L'ASSOCIATION TACA

En 2013, TaCa a fait appel à des stagiaires de master en psychologie sociale pour concevoir l'opération « Le Climat et Moi », pour faire comprendre aux lycéens la relation que chaque être humain entretient avec le climat dans sa vie quotidienne. Malgré les cours au programme de seconde en Sciences de la Vie et de la Terre et en Géographie, le changement climatique reste mal compris par une majorité de lycéens. Les informations erronées persistent (par exemple, le trou dans la couche d'ozone associé à l'épaississement de la couche de GES). Surtout, les élèves interrogés sont bien en peine d'identifier les actions quotidiennes qui participent au réchauffement climatique. Si l'on cherche à mettre à jour leur représentation sociale du réchauffement climatique, en tant « qu'ensemble organisé d'opinions, d'attitudes, de croyances et d'informations se référant à un objet ou une situation » [29], l'image mobilisée par la plupart est celle de la fonte des glaces des pôles, qui les éloigne des préoccupations locales.

Fort de ces constats, l'association TaCa a repris avec les élèves les connaissances élémentaires sur le changement climatique, afin qu'ils en comprennent les implications au plan local et individuel, pour qu'ils puissent mieux s'approprier les actions préconisées. Cela a pris la forme de la diffusion d'un extrait de *Chasing Ice*, documentaire réalisé par Jeff Orlowski en 2012 [30] sur la fonte des glaciers, suivie d'une présentation des conséquences du réchauffement climatique en France et en Aquitaine, puis d'une explication de ses origines anthropiques. Le but de l'intervention étant de rendre les élèves acteurs du changement, elle s'achevait par un débat sur les solutions envisageables, dont celle soutenue par TaCa : le signal prix carbone. L'intervention de deux heures impliquait la participation active des lycéens. Une analyse de leur perception du réchauffement climatique avant l'intervention et après l'intervention, pour en apprécier l'évolution, a donné des résultats encourageants.

L'intervention associative a permis de contrer les informations erronées en créant un système cohérent à partir de réalités et de connaissances éparses. Si les mécanismes de déni sont peu répandus chez les lycéens – contrairement à d'autres publics – la résistance au changement y est bien présente. Accepter la réalité du réchauffement climatique est plus aisée que d'accepter la responsabilité de chacun et les politiques contraignantes contre le changement climatique. La démarche au plan individuel est loin d'être simple [31] et doit se construire à l'intérieur d'un collectif.

Le débat dans la classe a montré ici une efficacité supérieure à la dissémination d'informations par d'autres biais. « Le Climat et Moi » offre aux élèves une synthèse accessible de l'analyse scientifique du problème, les préparant ainsi à prendre part au débat public sur les solutions à adopter. De plus, l'intervention a été conçue pour inciter les élèves à s'impliquer en réfléchissant aux actions dans leur vie quotidienne et au-delà, et à réfléchir de façon critique aux politiques actuelles en matière d'environnement. Cependant, l'implication des élèves après l'intervention est restée faible. L'association accompagne son action d'une partie recherche, via des questionnaires remplis par les élèves avant et après l'intervention et analysés sous l'angle psychosociologique. TaCa essaie de mieux comprendre leur relation au réchauffement climatique. Chaque année, les interventions sont modifiées pour s'adapter davantage au public lycéen. Le but est d'intégrer des processus ascendants (élèves → intervenant) autant que descendants (intervenant → élèves) dans l'éducation au changement climatique et à l'appropriation des politiques.

6 • Cf. *Le Débat citoyen planétaire sur le climat et l'énergie*

www.debatpublic.fr/debat-citoyen-planetaire-world-wide-views-climat-lenergie

7 • Fondée à Bègles en 2008, l'association TaCa lutte contre le réchauffement climatique en sensibilisant le public sur notre consommation de carbone et en mobilisant les citoyens pour changer les modes de consommation.

PARTICIPATION DES CITOYENS À LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS AUX DIFFÉRENTES ÉCHELLES TERRITORIALES

L'ASSOCIATION DU PUBLIC CONCERNÉ À LA DÉCISION DANS LES PROJETS LOCAUX D'ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le développement de l'éolien en Bretagne, où les projets ont précédé ceux qui ont émergé en Nouvelle-Aquitaine, offre des enseignements précieux pour comprendre les résistances locales, en apparence paradoxales, à une forme d'énergie renouvelable qui bénéficie pourtant d'une aura positive, au plan global et même à l'échelon national. Suite aux premières implantations d'éoliennes dans le Finistère, la question de la participation du public a émergé localement, au moment où s'organisaient des mouvements de contestation (associations de riverains, ONG environnementalistes). Ceux-ci mettaient principalement en avant l'argument de la dégradation de paysages auparavant préservés : la « violence matérielle » de l'objet éolienne conduisait à une agression visuelle considérée comme sans précédent [32]. En l'absence de réglementation et d'outil de régulation spécifiques dans ce domaine de l'aménagement du territoire, les acteurs publics et privés impliqués dans le développement éolien ont tenté d'éviter ces contestations, et les blocages qui en résultaient, en impulsant des démarches participatives formelles.

Toutefois, les travaux empiriques montrent qu'il n'existe pas, en amont des processus de planification et de conception des projets, de démarches participatives fondées sur une communication réellement à double sens entre les acteurs ayant le pouvoir de décider et d'agir et des populations plus larges avec lesquelles ce pouvoir serait par hypothèse partagé. Au-delà des explications classiques avancées par

les enquêtés (manque de temps et de ressources, difficulté d'adapter les méthodes, etc.), il nous semble qu'il y a avant tout des difficultés d'ordre conceptuel. La mobilisation de la notion d'« acceptabilité sociale » par les décideurs est symptomatique de ces difficultés : rendre les projets « acceptables socialement » n'équivaut pas dans leur esprit à un exercice de démocratie locale, mais constitue une technologie politique de gestion/prévention des contestations. La conception de la participation apparaissant en filigrane derrière les objectifs, les dispositifs et les lieux censés s'y rapporter, répond à une logique de type managérial et non à une logique démocratique – c'est-à-dire qui mettrait l'accent sur le bon fonctionnement démocratique de nos sociétés [33]. Il s'agit d'œuvrer à la « bonne gestion des relations » entre les acteurs susceptibles d'intervenir dans l'élaboration et l'instruction des projets éoliens. Cette logique est visible dans les trois modes de participation dominants : information, concertation et négociation. La participation serait donc pour une bonne part instrumentalisée [34]. La conception du public cible de la participation pose également problème. S'intéresser au « public », terme si mal défini, suppose que l'on sorte du dilemme où ce dernier serait soit porteur d'intérêts strictement particuliers, et en cela immanquablement disqualifié, soit préoccupé d'un hypothétique intérêt général. Riverain, citoyen ou habitant sont autant de figures d'une participation en quête de légitimité à partir d'une proximité géographique avec un projet en cours, d'un droit revendiqué à pouvoir débattre des enjeux locaux ou nationaux, ou bien d'une relation existentielle du fait de l'appartenance à un lieu [35].

Cette dimension d'appropriation des choix de politiques écologiques par la population concernée au premier chef, souvent balayée du revers de la main par la pensée technocratique, est pourtant au cœur du blocage du plan éolien aquitain.

En effet, le schéma régional éolien (SRE) en ex-Aquitaine approuvé par arrêté du préfet de région le 6 juillet 2012 et annexé au SRCAE, a été annulé par le tribunal administratif de Bordeaux le 12 février 2015⁸, à la demande de 6 associations et 162 personnes physiques, freinant considérablement le développement de nouveaux projets. Certes, l'ex-Aquitaine n'est pas la seule dans ce cas : les SRCAE incluant un SRE, soumis à enquête publique entre 2012 et 2014, ont été attaqués systématiquement devant la justice administrative par les organisations regroupant les opposants (FED et Vent de Colère) : ils ont été annulés dans onze régions⁹. Les jugements soulignent l'absence d'évaluation environnementale préalable en violation du droit européen. Le 7 mai 2014, le Conseil Constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle la disposition concernant la participation du public de la loi dite « Grenelle II » concernant ces schémas SRCAE/SRE [36]. Sur le terrain, la critique du caractère technocratique et « descendant » de la mise en

œuvre territorialisée des objectifs nationaux dans l'éolien terrestre se retrouve dans de nombreuses régions comme dans l'Aude et en Ariège où les opposants évoquent « le sentiment d'opacité qu'ils ont pu éprouver à l'égard des institutions localement chargées d'élaborer les schémas régionaux, ainsi que ce qu'ils désignent comme un déficit de démocratie à l'égard d'une procédure qui n'incluait pas la consultation en amont des populations susceptibles d'être les plus directement concernées par les zones déclarées favorables à l'éolien » [37]. Les associations qui s'y opposent localement sont souvent accusées de réflexe NIMBY¹⁰, une stigmatisation d'ailleurs souvent très abusive [38] [39] [40], ou d'invoquer de futilles prétextes esthétiques. Cependant, la SEPANSO, comme les autres fédérations régionales de France Nature Environnement, s'efforce de défendre l'intérêt général et une vraie cohérence de l'action publique en matière d'environnement (cf. encadré ci-dessous).

UNE CRITIQUE CITOYENNE RAISONNÉE DE PROJETS PHOTOVOLTAÏQUES ET ÉOLIENS EN EX-AQUITAINE

Le développement des énergies renouvelables étant désormais présenté comme une urgente nécessité, les pouvoirs publics et les industriels sont portés à minimiser les impacts environnementaux de ces technologies. La SEPANSO, association reconnue d'utilité publique, favorable au développement de ces nouvelles sources d'énergie – mais encore davantage à la réduction de la consommation énergétique globale –, défend aussi la protection de la biodiversité et des espaces naturels et le respect des objectifs du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) d'Aquitaine adoptée en 2015. Or, les choix d'implantation des centrales éoliennes et photovoltaïques sont dictés par la seule logique industrielle et commerciale (concentration, faible coût du foncier, faibles contraintes techniques, facilité de raccordement au réseau RTE).

Sur une quarantaine de projets de centrales photovoltaïques au sol recensés actuellement en Gironde, 95 % concernent des espaces forestiers, naturels ou agricoles, et 5 % seulement des zones anthropisées. Sur l'ensemble des centrales photovoltaïques recensées fin 2016 en Gironde, seuls 45 hectares de sols déjà artificialisés (parkings au Parc des Expositions de Bordeaux ou à Bassens, terrains industriels comme à Pauillac) ont été utilisés contre 720 hectares de sols naturels agricoles ou forestiers. Le solaire photovoltaïque aggrave l'artificialisation des sols et s'ajoute aux autres impacts (infrastructures de transport, gravières, étalement urbain incontrôlé). Cette exigence d'utiliser des espaces déjà artificialisés est d'ailleurs partagée par la Chambre d'Agriculture de Gironde, qui a émis de fortes réserves à propos du projet de ferme photovoltaïque d'Arsac. Dans de nombreux cas, comme la centrale de Gabardan dans les Landes, l'évitement d'émissions de CO₂ équilibre à peine l'impact négatif du défrichement – selon des chiffres de l'ADEME – et il faut s'en remettre à la compensation pour obtenir un bilan positif sur le plan des GES. Or cette compensation se traduit souvent, en ex-Aquitaine, par des plantations sur des parcelles détruites ou dégradées par les tempêtes récentes, donc comptant déjà dans les espaces forestiers. De telles mesures ne peuvent totalement compenser la destruction d'un milieu et la rupture de la continuité forestière.

Les contraintes environnementales sont souvent écartées : modification expresse du POS à Cestas car un projet EDF de 60 ha concernait un espace boisé à conserver, proximité d'une zone Natura 2000 pour Gabardan, non-respect de la loi Littoral à Naujac-sur-mer¹¹. La préservation de la biodiversité est pourtant un objectif aussi important et corrélatif à celui du climat, comme l'a rappelé la « loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » promulguée le 8 août 2016. La SEPANSO a obtenu l'annulation par la justice administrative des autorisations préfectorales de plusieurs projets solaires et éoliens ; ces derniers menaçant des réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue et menaçant les couloirs de migration de l'avifaune. L'impact des éoliennes sur les oiseaux et les chauves-souris est plus important en milieu forestier et partout sur les rapaces [41]. La dissémination de projets d'éolien industriel sur les territoires ruraux (avec des hauteurs de mâts et diamètres de pales de plus en plus importants¹²) suscite de nombreuses résistances des populations concernées, que les décideurs doivent entendre. Il faut également étudier les retours d'expérience des parcs éoliens déjà en service sur tous les aspects (faune, bruit, impact paysager) et privilégier l'implantation dans les zones industrielles, les friches industrielles et minières, les zones portuaires et zones inconstructibles en bordure de sites Seveso. La concertation doit être engagée beaucoup plus en amont des projets et une implantation d'aérogénérateur devrait toujours s'inscrire dans un projet territorial de politique climatique au niveau de l'intercommunalité (non de la seule commune car les impacts sont plus larges), de façon à favoriser son appropriation par les citoyens.

8 • Bien que l'annulation pour excès de pouvoir soit fondée sur un vice de forme, le jugement souligne que le schéma régional éolien, en qu'il détermine les zones où l'éolien est autorisé à se développer, a le « caractère d'une décision faisant grief », mais surtout que ce schéma régional aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale d'ensemble.

9 • Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Île de France, Basse-Normandie, Rhône Alpes, Bretagne, Limousin, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Pays de Loire, Auvergne et Midi-Pyrénées, mais partiellement seulement.

10 • Acronyme de « not in my backyard », « pas dans mon jardin », expression désignant l'opposition de principe des riverains.

11 • La législation interdit l'implantation à moins de 500 mètres de toute habitation, mais la jurisprudence traite un parc éolien comme une urbanisation, laquelle, selon la loi Littoral, doit être en continuité du bâti [42].

12 • En fonction des conditions du terrain, les machines mesurent actuellement entre 120 et 200 mètres de hauteur (en bout de pale) contre une cinquantaine de mètres pour les premières machines installées au début des années 1990.

La non prise en compte (ou la sous-estimation) des contraintes environnementales contraint les associations à une guérilla juridique stérile et créatrice d'incertitude pour l'industrie du renouvelable. Une consultation plus systématique des associations locales, détentrices d'une vraie expertise, en amont des projets (notamment dès l'étape de l'élaboration des SRE), permettrait de mieux contrôler leur impact environnemental et de renforcer leur légitimité comme choix collectif aux yeux des populations affectées. Le développement de la filière éolienne attise des conflits locaux en France et en Europe [42], que l'injonction technocratique ne suffira pas à faire disparaître, compte tenu notamment de la dimension émotionnelle qui caractérise aussi ces mobilisations.

PILOTAGE DES POLITIQUES CLIMATIQUES À L'ÉCHELLE DES INTERCOMMUNALITÉS

Entre Dordogne et Garonne, l'Entre-deux-Mers dispose d'un gisement énergétique plutôt favorable mais sous-développé, avec une production photovoltaïque de 0,82 GWh (soit 11 fois moins que la moyenne française par km²) et aucune éolienne installée. Il s'agit pourtant d'un territoire labellisé TEPOS, puis TEPCV (cf. ci-dessous), considéré comme précurseur : en 2008, il a mis en service les deux premiers réseaux de chaleur ruraux de Gironde. Les collectivités, via le Syndicat Interterritorial du Pays du Haut Entre-Deux-Mers (SIPHEM), y ont étudié plusieurs projets qui se sont heurtés à de fortes oppositions locales. En effet, le développement des énergies renouvelables n'est pas uniquement une question de faisabilité technique, d'arbitrages entre différents modes de production ou encore de moyens financiers [43].

LES TEPOS

Le programme « Territoire à Énergie Positive » ou TEPOS émane de la volonté d'élus locaux de baisser la consommation d'énergie sur leurs territoires ruraux et de développer la production d'énergies renouvelables ayant des retombées économiques positives. À l'origine du programme figure également le Comité de Liaison des Énergies Renouvelables (CLER), un réseau qui milite pour la transition énergétique et a œuvré à traduire cette volonté en ambition commune, faisant progressivement des émules auprès d'autres territoires. Le CLER invente le concept de « Territoire à énergie positive » (TEPOS) en mai 2010, à l'occasion de son assemblée générale et conférence plénière à Lyon. En 2012, l'ex-région Aquitaine lance avec l'ADEME un programme d'action intitulé « Aquitaine - énergie positive » avec un financement dédié et lance un Appel à Manifestation d'Intérêt. Les anciennes régions Rhône-Alpes, Bourgogne, puis en 2014 Franche-Comté et Poitou Charentes emboîtent le pas. Le concept TEPOS est ensuite repris à l'échelle nationale avec l'appel à projet « 500 Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte » (TEPCV), lancé en décembre 2014 par le Ministère de l'Écologie et mis en œuvre par l'ADEME. En février 2015, 212 territoires sont lauréats et représentent 43 % de l'ensemble de la population française d'après l'institut européen de la recherche sur l'énergie. En juillet 2016, ils sont 400 territoires à être TEPCV, TZDZG (Zéro Déchets Zéro Gaspillage) ou villes respirables¹³. Toutefois, on s'est écarté du concept original : d'une part, les TEPOS s'adressaient en premier lieu à des territoires ruraux valorisant un programme d'actions innovantes ; d'autre part, les actions financées par TEPCV sont essentiellement des investissements dans des infrastructures du bâtiment (40,9 %) et de mobilité (22,7 %) ¹⁴, avec seulement 3,5 % des montants pour « l'éducation à l'environnement, l'écocitoyenneté et la mobilisation locale ». La création ou l'entretien d'un « dispositif global d'animation territoriale » se retrouvent dans 21 des 212 territoires lauréats ; or la matrice TEPOS faisait de l'animation et de la mobilisation locale et citoyenne un fondement de toute la démarche. Peu de temps après le lancement du programme TEPCV et en profitant de la dynamique de la préparation de la COP 21, la loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (TECV) fut promulguée en août 2015. Elle fixe les ambitions et la stratégie de la France en matière de transition énergétique en ouvrant notamment le financement participatif des projets aux collectivités et citoyens, faisant de l'engagement des acteurs locaux une clé de la réussite de la transition énergétique. Aujourd'hui, un nouvel appel à projet TEPOS est lancé par la Région Nouvelle-Aquitaine et l'ADEME, pour renouer avec une démarche intégrée aux territoires, en prônant par exemple la construction ou la consolidation d'une « gouvernance énergétique locale », ce qui va dans le sens d'une des préconisations du CLER de « faire émerger une cohérence territoriale des projets, une stratégie d'aménagement ».

Pour comprendre ces blocages, deux études concomitantes ont été menées, entre mars 2016 et mars 2017, l'une encadrée par l'ADEME [46], l'autre diligentée par l'Association de Défense de l'Environnement de l'Entre-deux-Mers (ADEEM, dont l'objet principal est d'œuvrer pour le développement durable) et réalisée par une équipe de l'Institut National Polytechnique de Toulouse. Les enquêtes effectuées montrent que les représentants des associations expriment unanimement leur frustration face à l'absence de dialogue

avec les élus, tandis que les acteurs territoriaux liés au SIPHEM ayant répondu au questionnaire voient dans l'absence de financement adéquat et le manque de temps les principaux freins à l'engagement des autres acteurs du territoire. La difficulté réside donc, sur le territoire de l'Entre-deux-Mers comme souvent, dans l'absence de collaboration entre les dirigeants des collectivités chargés de mettre en place la transition énergétique et les réseaux d'acteurs de la société civile.

13 • MEEM (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer). Juillet 2016. La loi de transition énergétique pour la croissance verte : un an après [44].

14 • Les territoires à Énergie Positive pour la Croissance verte : étude statistique des programmes d'actions des lauréats de l'appel à projets national. European Institute For Energy Research (EIFER) [45].

Certes, certains élus interrogés dans ces enquêtes affirment une volonté d'un dialogue plus étroit avec les associations et voient la coopération comme une démarche nécessaire à la mise en place de projets d'énergies renouvelables. Ils mettent cependant en avant le manque de temps, de compétences et parfois le manque d'appui politique pour y parvenir. Pour répondre à ce défi, il a été proposé, d'une part, la structuration d'un réseau d'initiateurs construit autour de projets citoyens auquel les collectivités territoriales pourraient s'associer selon différents paliers d'engagement, et d'autre part, la mise en place d'un Conseil de Développement (obligatoire pour les collectivités de plus de 20 000 habitants depuis la loi NOTRe, art. 88) intégrant la société civile. Au-delà de cette représentation institutionnelle, plusieurs modalités concrètes de participation existent, comme les forums hybrides [15].

La gouvernance énergétique locale est indispensable dans une société où les flux énergétiques ont pris une place centrale, leur contrôle constituant une forme de pouvoir [47], et doit impliquer les populations concernées au-delà de quelques groupes restreints d'opérateurs et d'acteurs locaux. Si la participation des citoyens paraît plus simple à mettre en œuvre à une échelle communale, une stratégie énergétique doit s'élaborer à l'échelle beaucoup plus vaste de l'intercommunalité ou du département. L'important est que chaque territoire ne se contente pas de dupliquer des exemples ou de copier des recettes, mais au contraire que les acteurs locaux puissent définir un projet adapté aux spécificités de leur territoire, dans une construction partagée entre institutions élues démocratiquement et société civile organisée. Cette dernière est en tout état de cause un levier indispensable à mobiliser dans une stratégie de transition énergétique conçue pour mais aussi *par* le territoire.

PARTICIPATION ET VILLE DURABLE

Dans la transition vers une ville plus sobre en énergie et s'adaptant au changement climatique (voir chapitre « Territoires urbains et mobilités ») la qualité du processus d'aménagement va de pair avec son appropriation par les habitants. De la consultation à la codécision, de multiples méthodes tentent d'associer les citoyens aux politiques menées, notamment concernant les projets de type « Écoquartier ». Dans beaucoup d'opérations, cependant, la participation répond à des impératifs tacites de pacification ou de déverrouillage social, autant qu'à des attentes plus explicites tenant au management urbain participatif souvent mis en avant dans le discours [48]. Une enquête réalisée auprès des collectivités locales françaises montre que la participation des habitants est destinée à faciliter le fonctionnement et la ges-

tion adaptative du quartier [49]. *In fine* ce sont les municipalités, maître d'ouvrage des projets, qui décident ce qui peut être négocié ou simplement débattu dans le cadre de la participation. L'analyse de dispositifs bordelais révèle moins de participation « active » ou « directe », que d'information, de consultation ou de concertation des habitants. Ces modes « participatifs » sont les plus mobilisés par les maîtres d'ouvrage et ont en commun une logique plutôt descendante. Quand elle n'est pas limitée à de la communication pure et simple, la transformation urbaine participative semble souvent se réduire à des modalités de « sensibilisation participative » ou se résumer à quelques adaptations marginales du projet.

On retrouve ainsi à Bordeaux cette tendance générale : les grandes orientations de mise en durabilité des territoires, celles qui traversent les écoquartiers, sont planifiées par les autorités publiques ; l'implication des habitants restant plutôt focalisée sur les aspects secondaires des opérations, lesquels ne risquent pas de remettre radicalement en question les stratégies d'aménagement telles que prédéfinies par le décideur politique. Or, pour favoriser une véritable appropriation de la démarche Écoquartier, il conviendrait de faire porter la discussion sur les enjeux forts du projet et de s'appuyer sur l'expertise habitante. Il ne faut pas non plus enfermer la participation dans un catalogue de « bonnes pratiques », dont les routines finissent par épuiser la créativité et l'innovation sociales. Enfin, la réalité de la concertation, qui vise idéalement un partage plus abouti de l'expertise, est plutôt celle d'une coopération symbolique [50] [51]. Le programme Bordeaux Euratlantique, qui intègre le projet d'Écoquartier Belcier, affiche bien une charte en la matière ; mais si référence est faite à une « concertation exigeante », cette dernière est finalement limitée à « des réunions plénières d'information et de débats sur l'avancement des projets », « des expositions des projets urbains », des « ateliers thématiques » et des visites « point de vue pour appréhender la complexité des territoires et leur mutation »¹⁵.

Bien que seuls des enjeux interstitiels du projet fassent habituellement l'objet d'une consultation du public, dans des approches qui demeurent technocratiques, les deux Écoquartiers girondins déjà évoqués (« chapitre Territoires urbains et mobilités ») attestent de ce que les porteurs de projets gagnent à s'appuyer sur les acteurs associatifs locaux, voire à déléguer une partie de cette tâche à des acteurs « spécialisés » dans l'animation sociale et socioculturelle. Dans l'opération de requalification urbaine (Arago), la présence historique du Centre social (CS) de la Châtaigneraie a permis, en amont de l'opération, un vaste travail de concertation autour de la redéfinition des espaces extérieurs (place, voirie, jardins). Le matériau recueilli a permis au Comité de suivi « Gestion urbaine de proximité »¹⁶ de rechercher des arbitrages au plus près du souhait des habitants. La commune et le bailleur ont aussi confié au CS la réalisation d'un journal bimen-

15 • www.bordeaux-euratlantique.fr/concertation/

16 • Composé du bailleur Domofrance et de sa maîtrise d'œuvre, du Centre Social et d'Animation Arago-la Châtaigneraie, de l'amicale des locataires, du Comité de quartier, de l'État via la déléguée du Préfet, et de représentants de la ville de Pessac.

suel d'information et de sensibilisation des habitants, *HQE - Habiter au Quotidien Ensemble*, tiré à 1 500 exemplaires. Pour le projet de reconquête de friches et de construction ex-nihilo (Ginko), seule la configuration du bâtiment et la définition des espaces fonctionnels intérieurs ont pu être discutées avec l'Association des centres d'animation de quartiers de Bordeaux (ACA-QB¹⁷), ce afin de répondre aux demandes exprimées par les habitants et au cahier des charges de la CAF. Les enjeux socioculturels se sont plutôt concentrés sur l'animation de la vie d'un quartier nouveau, sans histoire ni mémoire.

Plus largement, la participation des habitants est entravée par l'attitude des porteurs de projet, d'éventuels conflits communautaires ou de voisinages, une perception limitée des enjeux, un défaut d'information et le manque de temps. Quand les habitants sont associés (dans le cadre d'une rénovation urbaine par exemple), la technicité des normes utilisées et des objectifs fixés font obstacle à une véritable appropriation collective du projet de ville durable. Le déficit de participation est important au début du projet. En outre, la démarche de labellisation ne prend pas réellement en compte l'accompagnement des habitants après livraison du projet et l'animation subséquente du quartier. Dans la perspective d'une prochaine révision du label Écoquartier, il convient d'insister sur la nécessité d'associer plus étroitement les populations concernées et la société civile à l'élaboration des projets.



RÉCEPTION LOCALE DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE POUR L'ADAPTATION

Si d'autres se sont penchés sur les implications des stratégies d'adaptation pour les formes de l'action publique locale, du développement territorial et pour les rapports de pouvoir [52], une étude menée en ex-Aquitaine a permis de mettre en évidence la relative non-rencontre entre d'une part, les outils réglementaires et les politiques descendantes, et d'autre part, les acteurs de terrain, leur appropriation de ces outils et la réception de ces outils plus largement sur le territoire [53]. En s'appuyant sur l'analyse des sites Internet des collectivités ex-aquitaines en 2012 (cf. chapitre « Territoires urbains et mobilités »), celle des documents mis en ligne par elles ; mais également sur des observations de terrain et des entretiens semi-directifs auprès de fonctionnaires territoriaux ou d'élus, il est possible de dégager quelques constats quant aux difficultés d'appropriation des instruments d'action publique mis en place après le Grenelle de l'environnement.



Le poids des cadres normatifs et réglementaires enfermant l'action publique et le travail des techniciens dans une logique bureaucratique, peu créative et détachée du territoire. Si la notion d'adaptation est présente dans les discours, elle ne suscite pas d'imaginaire local qui déclencherait un effet d'entraînement significatif sur le terrain, dans la vie de chacun ou dans la pratique professionnelle des acteurs [54]. Les stratégies mises en place par les collectivités utilisent les mêmes termes, les mêmes principes, mobilisent les mêmes outils et reproduisent des formats très proches. Le cadre des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) est cloné, de la même manière que les diagnostics carbone ou la boîte à outils des « fiches actions ». L'apologie des « bons comportements » et l'invocation de « l'écocitoyenneté » abondent. Cette reprise peu nuancée d'un cadre indifférencié et descendant interroge sur le degré d'appropriation locale et d'adhésion des acteurs. Des pouvoirs publics locaux souvent très sollicités et déjà fortement en tension sur les questions environnementales n'ont pas vraiment la latitude pour décliner finement des logiques de développement propres à leur territoire et correspondant aux attentes des acteurs locaux. La mise en place des stratégies d'adaptation est dominée par l'injonction du « faire » qui laisse peu de place au retour sur le contenu ou sur la portée de ces stratégies pour les territoires.

Ce succès rhétorique de l'adaptation au changement climatique est conforté par un cadre réglementaire qui atterrit sur des territoires déjà aux prises avec nombre de problématiques environnementales ou non. L'effet d'urgence suscité par des discours catastrophistes, ou par l'agenda politique national, conforte le caractère invasif d'un mot-massue (ou *buzzword*) qui supprime (au moins dans l'affichage) nombre d'autres dossiers importants. L'idée de « transversalisation » (ou *mainstreaming*) est souvent mise en avant pour justifier l'omniprésence de la notion... au détriment d'autres perspectives qui peuvent paraître tout aussi impérieuses à bien des acteurs. Outre cet affichage prioritaire et transversal de l'adaptation, l'impératif est décliné dans les différents domaines d'intervention des pouvoirs publics locaux. Les stratégies d'adaptation ne bouleversent pas réellement les modes d'agir, mais participent d'une forme de brouillage de l'agenda de l'action publique locale et de ses priorités d'action, suscitant plus sûrement la défiance que l'adhésion au discours légitime largement promu. Sur des territoires marqués par une diversité d'acteurs, la pratique s'accommode mal de l'unanimité de la lutte contre le changement climatique. Il est temps de comprendre que les stratégies d'adaptation à mettre en place sont traversées par quantité d'autres problématiques propres au territoire en question, et auxquelles il faut simultanément apporter des réponses... au risque de manquer la cible.

17 • Qui gère sur la commune 10 centres d'animation dont 8 agréés « centre social ».

L'articulation entre les différentes échelles (de compétence ou d'intervention) semble peser dans la difficulté d'opérationnalisation locale des stratégies d'adaptation. Le caractère descendant de politiques élaborées loin des territoires locaux et de leurs caractéristiques les rend quelque peu irréelles. L'articulation avec la notion de développement durable, plus familière, est également mal comprise. Bien sûr, on peut observer des variations d'une collectivité à l'autre.

Là où certaines s'emploient (souvent avec difficulté) à répondre aux obligations réglementaires en considérant que les pouvoirs publics sont fondés à orchestrer le collectif ; d'autres collectivités saisissent l'opportunité de placer la satisfaction des besoins essentiels des habitants et l'activité citoyenne au cœur de l'action publique locale, cette dernière devenant alors un intermédiaire, un instrument, et non plus un prescripteur toujours difficilement audible [53].

En définitive, plus que le contenu et les objectifs des politiques d'adaptation, ce sont les formes, les conditions, et la réception sur le terrain de ces dispositifs et initiatives qui constituent les freins les plus importants à leur appropriation par les acteurs locaux. Il ne s'agit donc pas de « convaincre », « éduquer » ou de « sensibiliser » dans le sens de l'application d'instruments « objectifs » que la raison forcerait à adopter ; mais plutôt de reconnaître des priorités et des intérêts locaux pluriels auxquels il convient de faire une place. Néanmoins, tous ces intérêts et ces priorités ne se valent pas. C'est dans l'ouverture de la discussion autour des arbitrages opérés à l'endroit de ces priorités et de ces intérêts, dans une articulation entre acteurs et entre territoires, que l'appropriation des outils de l'adaptation pourrait trouver de bonnes chances de réussite.

Les spécificités territoriales ne sont pas les seules à compter dans la réception et la mise en œuvre des dispositifs d'adaptation. Les représentations du changement environnemental sont étroitement liées à la filière d'activité, au type de profession exercée au sein des filières (producteur, techniciens, agents administratifs, agents d'encadrement, etc.) et aux

échelles auxquelles interviennent les acteurs (du très local aux institutions nationales, européennes ou internationales). Une étude sur les filières viticoles du Bordelais et pastorales des Pyrénées aquitaines [55], souligne que le mode de structuration du secteur (vertical et organisationnellement fort pour la vigne et plus horizontal et diffus pour l'élevage de montagne) et la capacité inégale à faire valoir ses intérêts face au dispositif « descendant » des réglementations et normes environnementales de toutes sortes, à l'échelle pertinente de la décision (sensiblement plus important dans la viticulture que dans l'élevage pyrénéen) sont des facteurs déterminants dans l'attitude des professionnels des filières face aux injonctions des autorités publiques. Ainsi, le changement climatique est plus à la marge encore des préoccupations des producteurs de la filière pastorale que de celles des viticulteurs du Bordelais, non pas qu'ils en n'ont pas conscience, ou préfèrent l'ignorer - au contraire, ce type de changement est constitutif de leur pratique professionnelle - ; mais simplement parce que leurs problèmes majeurs sont ailleurs.

C'est donc dans un triangle entre le rapport au territoire, l'organisation du secteur productif, et les formes de l'action publique que se nouent la compréhension, le remodelage, et la mise en place des stratégies et instruments permettant d'agir sur le changement climatique. Plus que le contenu de la position des professionnels des secteurs agricoles sur le changement climatique, l'étude précitée invite à questionner des formes et leviers de l'action publique environnementale. Le contexte dans lequel interviennent les politiques environnementales est donc un objet de connaissance tout aussi crucial à travailler que les types de recommandations ou d'instruments d'action publique à mettre en œuvre.

CONCLUSION

L'adhésion des différents acteurs de la société aux diagnostics, aux valeurs, aux objectifs, en un mot au « sens » des actions publiques en faveur de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique est indispensable à leur mise en œuvre. Cela suppose que la démarche suivie soit collectivement discutée et validée. La participation des citoyens à une décision encore largement monopolisée par les dirigeants, au nom soit de la légitimité électorale soit de la compétence technique, est indispensable pour que chacun s'approprie les objectifs ambitieux des politiques destinées à atténuer les effets du changement climatique et à adapter nos territoires à ses conséquences.

La participation ne peut se résumer à une technique de manipulation destinée à forcer « l'acceptabilité sociale » des projets d'aménagement, ne serait-ce que parce que c'est contre-productif comme le montrent les projets d'énergie renouvelable sur différents territoires. La multiplication des outils (type TEPOS) et des documents de planification (PCAET) ne suffira pas à traiter le problème si la population n'est pas davantage impliquée depuis la conception jusqu'à l'exécution.

Plutôt qu'une réorientation profonde et démocratiquement innovante des modèles de développement, le pilotage politique de l'adaptation peut au contraire sembler poursuivre d'anciennes dynamiques, que certains qualifient de « néolibérales » [56] et que l'implication des citoyens n'est pas censée remettre radicalement en question. En d'autres termes, le défi du changement climatique doit nous inciter à repenser notre pratique de la démocratie locale au quotidien.