SÉMINAIRE

Concertation
Décision
Environnement

De l'international au local, la concertation accompagnement ou moteur de l'action sur le changement climatique ?

Séance 4 du 7 décembre 2010

Compte-rendu

www.concertation-environnement.fr

Sommaire

Mot de bienvenue
Anne Lieutaud, Direction de la Recherche et de l'Innovation, CGDD, MEDDTL.....3

Introduction
Claire Hubert, Service de la Recherche, Direction de la Recherche et de l'Innovation, CGDD, MEDDTL.....4

La concertation dans le changement climatique, comparaison internationale.....5

De l'international au local, la concertation accompagnement ou moteur de l'action sur le changement climatique ?
Daniel Delalande, département Lutte contre l'effet de serre, direction générale de l'Énergie et du Climat, MEDDTL.....5

La gouvernance climatique du local à l'international : retours de la conférence de Yale sur les acquis et les perspectives de la recherche
Laurent Mermet, AgroParisTech-Engref, président du Conseil scientifique du programme CDE.....14

Changement climatique, participation, échelles géographiques et de décision
Olivier Soubeyran, Institut de Géographie Alpine, UMR PACTE.....17

Débat.....25

La concertation dans le changement climatique à l'échelle locale.....28

Comprendre les modalités d'appréhension et d'action territoriale face aux effets du changement climatique
François Bertrand, UMR CITERES COST, Université de Tours.....28

Analyse et témoignage sur la place de la participation dans les actions des territoires dans la lutte contre le changement climatique.....36

Albane Gaspard, ADEME.....36

Participation et Plan Climat-Énergie en Gironde
Jean-Yves Boutet, responsable de la mission Plan Climat Énergie au Conseil général de la Gironde39

Anne Ged, directrice de l'Agence Parisienne du Climat.....44

Débat.....46

Conclusion.....49

Liste des inscrit(e)s.....50

Mot de bienvenue
Anne Lieutaud, Direction de la Recherche et de l'Innovation, CGDD, MEDDTL

Anne Lieutaud accueille les participants à cette séance du 7 décembre 2010 à l'AgroPArisTech. Cette session s'inscrit dans le cadre du séminaire permanent du programme « Concertation, Décision, Environnement » (CDE) qui a lieu trois à quatre fois par an. Cécile Blatrix est remerciée pour avoir invité le séminaire dans les locaux de l'AgroParisTech où elle enseigne. Anne Lieutaud remercie également l'équipe d'animation de CDE et donne la parole à Claire Hubert qui va présenter les objectifs du service de la Recherche qu'elle dirige au ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) ainsi que ses attentes dans le cadre des séminaires CDE.

Aujourd'hui, la thématique de la séance **«** De l'international au local, la concertation accompagnement ou moteur de l'action sur le changement climatique ? » rejoint les problématiques d'un autre programme : « Gestion des impacts du changement climatique »[1] (GICC).

Anne Lieutaud remercie enfin de leur présence le président du conseil scientifique du programme GICC, Laurent Millet, et le responsable de ce programme au sein du service de la Recherche, Daniel Martin.

[1] *www.gip-ecofor.org/**gicc***

Introduction
Claire Hubert, Service de la Recherche, Direction de la Recherche et de l'Innovation, CGDD, MEDDTL

Dans le nouveau contexte ministériel, le changement climatique demeure du ressort du ministère de l'Énergie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL). La problématique est également dans le périmètre du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le périmètre d'action du MEDDTL est précisé dans le décret d'attribution du 25 novembre 2010 qui réaffirme les missions de développement durable du ministère (et donc la gestion des impacts du changement climatique) et vise une intensification de la réflexion partenariale sur les articulations entre concertation et décision.

Le service de la Recherche a comme objectif principal de veiller à ce que les politiques menées par le ministère s'appuient sur la recherche, et également que les résultats de la recherche soient bien pris en compte par les décideurs.

Naturellement, le service se retrouve donc positionné sur des secteurs transversaux qui intéressent plusieurs directions à la fois. Les processus de décision sont maintenant précédés de concertation. Le programme CDE a donc un rôle clé, au croisement des questions et des objets de recherche de l'ensemble des programmes du ministère.

Le développement durable, encore plus que l'environnement, engage un changement de pratiques qui passe par des processus d'information et de consultation plus ou moins réglementés selon les procédures administratives. Il faut ici saluer la créativité de l'administration dans la conception de commissions de consultation auprès des décideurs.

La notion de biens collectifs et l'intégration des trois piliers obligent aussi à sortir des logiques binaires ou bilatérales : les aspects économiques ou les impacts sur la population sont maintenant aussi importants que les aspects techniques.

Le programme CDE (environnement et décision publique) a anticipé et accompagné l'évolution des pratiques en questionnant, dans un premier temps, l'incidence du développement durable dans les processus participatifs, puis désormais en questionnant l'effet des processus de concertation sur la décision.

Le programme GICC (décision publique et changement climatique) date, comme CDE, de 1999. Dans un premier temps, il y a eu focalisation sur l'atténuation puis, depuis la conférence de Kyoto, le focus est fait sur l'adaptation. Aujourd'hui la recherche s'oriente sur l'action territoriale et locale (cf. le projet de F. Bertrand) et sur l'action internationale post Kyoto (aide à la décision et réglementations / marché du carbone / théorie des jeux ; relations modes de vies et bilans GES et carbone). Se pose également une question importante, celle de l'anticipation des impacts (migrations…). Or c'est un champ moins précis que ce que l'administration a l'habitude de traiter. Il existe aujourd'hui les plans climats qu'il serait intéressant d'étudier dans le cadre du programme CDE car ils consistent en un terrain d'expérience concret.

Un autre axe important est la question des acteurs locaux et internationaux. Au niveau international, le GIECC et la conférence de Copenhague posent la question du rôle « paradoxal » de l'information, de qui sont les acteurs de l'arrière-scène et soulignent les registres changeants de la négociation (termes, parties prenantes…). Quelle est alors la place, quel est le rôle de la concertation dans l'action en matière de changement climatique ?

La concertation dans le changement climatique, comparaison internationale

De l'international au local, la concertation accompagnement ou moteur de l'action sur le changement climatique ?
Daniel Delalande, département Lutte contre l'effet de serre, direction générale de l'Énergie et du Climat, MEDDTL

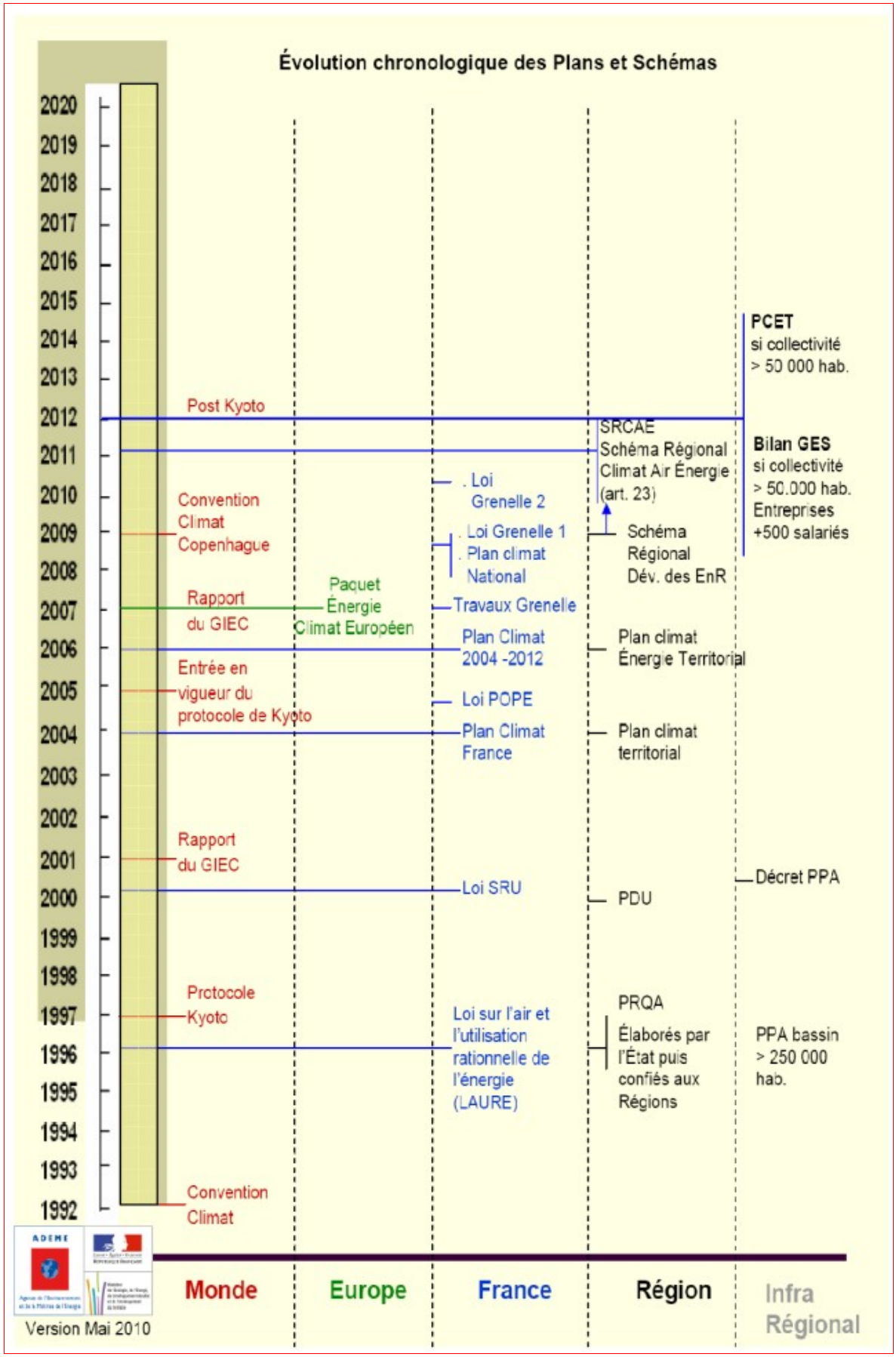
Daniel Delalande est chef du département Lutte contre l'effet de serre à la direction générale de l'Énergie et du Climat. Cette direction dépend à la fois de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, et de Eric Besson, ministre chargé de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique. Le département Lutte contre l'effet de serre a pour objectif principal d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique Climat dans ses deux acceptions : le volet adaptation et le volet atténuation.

En préambule de son intervention, Daniel Delalande précise qu'il intervient aujourd'hui en tant que pratiquant de la concertation, et non en tant qu'analyste de la concertation. Son regard sur le déroulement de la concertation est donc subjectif.

La présente intervention se déroule en deux temps : une présentation des différents niveaux d'intervention et des éléments relatifs à la concertation dans le cadre de l'élaboration du Plan national d'adaptation au changement climatique.

Les différents niveaux d'intervention

Ci-après est repris un schéma de l'ADEME présentant les différents niveaux d'intervention de 1992 à aujourd'hui : international, européen, national et local avec deux nouveautés suite au Grenelle de l'Environnement, les schémas régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE), et l'obligation pour les collectivités de plus de 50 000 habitants de faire des plans Climat-Énergie territoriaux (PCET) à partir de 2012.


Évolution chronologique des Plans et Schémas
2020
2019
2018
2017
2016
2015
2014
2013
2012
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
2004
2003
2002
2001
2000
1999
1998
1997
1996
1995
1994
1993
1992
Post Kyoto
Convention Climat Copenhague
Rapport du GIEC
Entrée en vigueur du protocole de Kyoto
Rapport du GIEC
Prctocole Kyoto
Convention Climat
Paquet Énergie Climat Européen
. Loi Grenelle 2
. Loi Grenelle 1
. Plan climat National
Travaux Grenelle
Plan Climat 2004 -2012
Loi POPE
Plan Climat France
Loi SRU
Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)
SRCAE Schéma Régional Climat Air Énergie (art. 23)
Schéma Régional Dév. des EnR
Plan climat Énergie Territorial
Plan climat territorial
PDU
PRQA
Élaborés par l'État puis confiés aux Régions
PCET si collectivité > 50 000 hab.
Bilan GES si collectivité > 50.000 hab. Entreprises +500 salariés
Décret PPA
PPA bassin > 250 000 hab.
Monde
Europe
France
Région
Infra Régional
Version Mai 2010

Le contexte international

Le CO_2 est un gaz inerte qui se diffuse de façon homogène dans l'atmosphère, en conséquence de quoi les réductions d'émissions effectuées par un pays profitent à tous. Une tonne de CO_2 émise au Burkina Faso ou aux États-Unis aura le même effet sur le réchauffement climatique à l'échelle mondiale. Comme les pays bénéficient à la marge de leurs propres efforts de réduction des émissions, ils se placent individuellement à un niveau d'effort qui n'est pas optimal pour l'ensemble des habitants de la planète. En ce sens, le climat est un pur « bien public mondial ». C'est pourquoi la coordination internationale est nécessaire.

Dans le système actuel de relations internationales, il est impossible d'obliger un pays à se joindre à une coalition, ni d'empêcher qu'un de ses membres fasse défection au moment où il le décidera. L'enjeu de la Convention climat est d'amener chaque pays à faire plus collectivement que ce qu'il ferait individuellement, de façon isolée.

Dans le cadre de la Convention climat, les pays peuvent être groupés schématiquement en trois ensembles : les pays de l'annexe I, le groupe des 77 et l'AOSIS[2].

1. Les pays de l'Annexe I (pays développés) ne veulent plus être les seuls à avoir des engagements, notamment par rapport à la Chine et l'Inde. Ainsi, les États-Unis ne ratifieront pas Kyoto (« duel » avec la Chine). Les Etats de l'Union européenne sont les seuls à avoir déjà accepté des engagements avec une gouvernance supranationale. Concernant les autres pays : certains respecteront Kyoto, d'autres non, mais la prudence est de mise pour la suite. Le Canada maintenant regimbe et le Japon a officiellement déclaré à la conférence de Cancún qu'il ne signerait pas un Kyoto II.
2. Le G77 (pays en développement) et la Chine ont un discours commun sur la responsabilité historique, mais ont des intérêts différents selon les pays. Les pays émergents mènent des politiques d'atténuation pour diverses raisons : ils sont confrontés à des problèmes de pollution locale qui les obligent à prendre des mesures qui sont aussi favorables à la lutte contre le changement climatique, ils insistent sur le transfert de technologie. L'Afrique et les pays les moins avancés ont eux besoin de financement pour le développement et l'adaptation. Les pays de l'OPEP ne sont intéressés que par les mesures de riposte. L'Alliance bolivarienne a quant à elle une responsabilité historique et refuse les marchés du carbone.
3. Les AOSIS (alliance des petits États insulaires) sont vulnérables. Ils ont tout intérêt à ce que se développe la lutte contre le changement climatique, car ce seront les premiers touchés. Mais ils ont des difficultés à se faire entendre.

Les collectivités locales (villes ou autres découpages) recherchent une reconnaissance internationale à leurs actions : par exemple la « Convention des maires » (villes européennes qui se sont fixé des objectifs supérieurs), C40 (initiative de la fondation Clinton), etc.

Au niveau international, le jeu se fait surtout entre les États, même si d'autres acteurs essaient de se positionner. La conférence de Copenhague en est l'illustration avec le jeu prédominant entre les États-Unis et la Chine.

[2] Pour plus de précision : http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Les-differents-groupes-regionaux-.html

Le contexte européen

L'objectif communautaire « 3 x 20 en 2020 » a été adopté par le Conseil européen de printemps en 2007 :

- 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2020. Dans le cadre d'un accord international, possibilité d'augmenter cet objectif jusqu'à 30 %.
- 20% d'énergie renouvelable en 2020.
- 20% (indicatif) d'amélioration de l'efficacité énergétique en comparaison avec les tendanciels 2020.

Des textes de loi accompagnent cet objectif communautaire :

- Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre – directive ETS.
- Décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 – décision hors ETS.
- Directive sur la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables – directive ENR.
- Directive du Parlement européen et du Conseil relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, ainsi que les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 – directive CCS.
- Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO_2 des véhicules légers – réglementation CO_2 véhicules.
- Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles – directive qualité des carburants.

Cependant, les moyens de mise en œuvre sont attendus et c'est là que les négociations vont avoir lieu. Daniel Delalande donne un exemple : dans la cadre de la Directive ETS, il a fallu décider des secteurs économiques soumis à risque de « fuite de carbone » c'est-à-dire soumis à la concurrence internationale. Cela a impliqué de récolter un grand nombre de données auprès des industriels, car ces données n'étaient pas forcément disponibles au niveau européen. Ensuite ont été déterminés les secteurs qui recevraient des quotas gratuitement jusqu'à hauteur d'un référentiel, car exposés au risque de fuite de carbone.

Le contexte national

Daniel Delalande distingue l'avant et l'après-Grenelle. Avant le Grenelle de l'Environnement, il y a eu plusieurs plans : Programme de Lutte nationale contre le Changement climatique (PLNCC) 2000, Plan climat 2004, Plan climat 2006. Le processus de concertation était piloté par la Mission interministérielle à l'effet de serre (MIES). Elle réunissait les parties prenantes, discutait avec elles de mesures potentielles puis soumettait une proposition pour arbitrage ministériel.

Avec le Grenelle de l'Environnement, le Plan climat 2009 et le futur Plan climat 2011, le processus est différent. Le Grenelle de l'Environnement (2007) s'est construit avec un processus de concertation très large. Le Plan

climat 2009 présente surtout des objectifs d'évaluation plutôt que de négociation/concertation : est-on bien en adéquation avec les lois Grenelle et de Finances au regard des objectifs 2020 ? Les travaux en cours pour 2011 sont en « mode Grenelle » : préparation de scénarios pour atteindre les objectifs avec, à certaines étapes, des réunions avec les cinq parties prenantes pour discuter des hypothèses.

Le rôle des collectivités territoriales

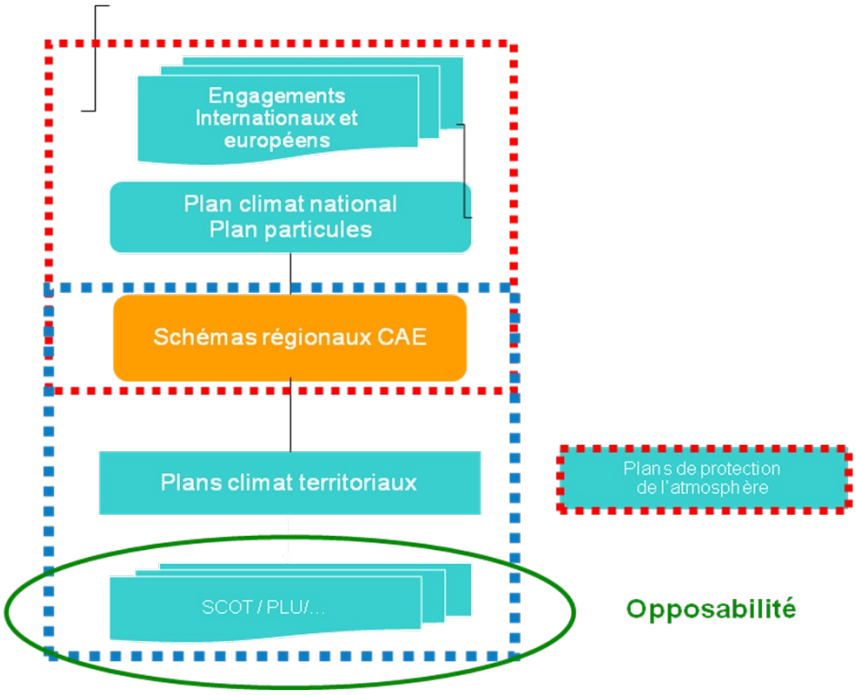
Les collectivités territoriales occupent une place centrale dans les politiques liées au changement climatique. Elles ont un contact direct avec le citoyen dont l'adhésion est indispensable pour la mise en œuvre de la politique. Elles ont une responsabilité sur des investissements tels que les bâtiments et les infrastructures de transport qui ont une longue durée de vie. Elles répartissent et organisent les activités sur le territoire à travers des décisions d'urbanisme et d'aménagement. Les actions d'adaptation pour répondre au changement climatique sont essentiellement d'ordre local : protection des populations contre les canicules et les inondations et soutien aux populations vulnérables.

D'un point de vue opérationnel, les collectivités territoriales peuvent agir au travers de leurs compétences directes (gestion des bâtiments et équipements publics, gérées en régie ou déléguées concernant les déchets, les transports collectifs, la distribution de l'énergie ou de l'eau, etc.), ainsi que de leur responsabilité légale d'organisation et de planification territoriale (SCOT, PLU, PDU, PLH, PADD, agenda 21 local).

Jusqu'en 2009 (période ante-Grenelle) était observé un dynamisme des collectivités caractérisé par des démarches volontaires avec environ 100 PCET approuvés ou en cours. Mais ces démarches étaient segmentées entre les thématiques changement climatique, pollution de l'air ou bien encore énergies renouvelables (pas de lien systématique avec les schémas éoliens, les plans qualité de l'air) et peu chiffrées (le bilan et les objectifs de gaz à effet de serre ne sont pas toujours explicites dans les PCET, ce qui pose des problèmes pour le suivi et l'évaluation). De plus, les liens avec les documents d'urbanisme n'étaient pas explicites et les volets « adaptation » peu présents.

Suite au Grenelle de l'Environnement, les évolutions au niveau national ont été les suivantes :

- Modification du droit de l'urbanisme pour intégrer la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la performance énergétique dans les objectifs assignés aux collectivités territoriales.
- Généralisation et obligation des plans Climat-Énergie territoriaux. Les PCET demandés aux collectivités de plus de 50 000 habitants doivent également se faire avec une consultation la plus large possible.
- Obligation pour certaines collectivités territoriales de faire un bilan d'émissions de gaz à effet de serre.
- Coordination des démarches territoriales avec la création des schémas régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE). Les schémas régionaux doivent être élaborés conjointement par la Région et par les services de l'État, sur une durée d'un an. Ils doivent présenter des orientations en matière de changement climatique (adaptation, atténuation), d'énergie renouvelable et de pollution atmosphérique. Il est demandé une consultation la plus large possible.



Architecture simplifiée mise en place par la loi

La concertation pour le plan national d'adaptation au changement climatique

Suite au Plan climat de 2006, un groupe de travail interministériel sur le coût des impacts du changement climatique est mis en place. À la même période est publiée la Stratégie nationale d'adaptation. L'élaboration d'un plan national d'adaptation au changement climatique, au plus tard en 2011, est une obligation issue de la loi Grenelle du 3 août 2009. Le ministre, Jean-Louis Borloo, avait souhaité une concertation type Grenelle en vue de son élaboration.

La concertation engagée avait pour objectif de mobiliser l'ensemble des pouvoirs publics, des acteurs privés et de la société civile pour que l'adaptation soit reconnue au même titre que l'atténuation, et de recueillir les avis et les recommandations pour la définition du plan national d'adaptation au changement climatique, comme prévu par la loi du Grenelle Environnement.

La concertation a été construite en quatre temps :

- Décembre 2009 – Juin 2010 : Les trois groupes nationaux.
- Juillet 2010 : Concertation dans les DOM.
- Septembre – Octobre 2010 : Concertation en région (7 villes).
- Septembre – Octobre 2010 : Consultation du public via internet.

<u>La concertation nationale</u>

En décembre 2009, la concertation nationale est lancée par la formation de trois groupes : (1) un groupe transversal sur les thématiques eau, biodiversité, santé et risques naturels, (2) un groupe sectoriel sur les impacts

du changement climatique et sur les mesures à prendre dans les domaines de l'agriculture, des forêts, des pêches, de l'énergie, des infrastructures de transport, du tourisme et de l'urbanisme et du cadre bâti et (3) un groupe sur les moyens : finance, recherche, gouvernance et information/éducation.

Les participants aux trois groupes nationaux étaient issus du comité du suivi du Grenelle et représentatifs des cinq collèges (État, ONG, professionnels, élus, syndicats). Des experts ont complété les groupes. Dans chaque groupe, par thématique, un rapporteur a été désigné, généralement une personne de l'Administration voire un vice-président pour un groupe.

Une première séance a permis aux experts (Météo France, IPSL…) d'exposer des éléments sur le changement climatique et l'adaptation aux parties prenantes (contexte climatique, contexte socio-économique, présentation de la notion d'adaptation, présentation des principaux résultats du groupe interministériel sur les coûts des impacts du changement climatique et de leurs principales recommandations). Puis pendant trois séances ont été traitées les thématiques et les relations entre les groupes et thématiques. Les trois groupes ont proposé des recommandations, ces dernières ont été retenues selon le principe du consensus. Des réunions avec les rapporteurs des différents groupes ont permis de traiter de la cohérence des recommandations**.** La coordination des travaux était effectuée par l'ONERC-DGEC.

Le rapport des groupes nationaux et leurs 202 recommandations, rendu public en juin 2010, a insisté sur le besoin d'améliorer les connaissances; de renforcer la collecte de données sur le long terme et leur mise à disposition; de mettre en place des dispositifs pour tirer tous les enseignements des épisodes passés qui pourraient préfigurer les évolutions climatiques futures; et d'informer et faire participer les citoyens à l'élaboration de la décision et de sa mise en œuvre. [3]

La concertation dans les DOM

Pour la concertation dans les DOM, les mêmes principes que la concertation nationale ont été mis en place. Cette dernière s'est déroulée en juillet 2010.

Les rapports des régions d'outre-mer soulignent que la plupart des recommandations formulées par les groupes de travail nationaux recouvrent des besoins d'adaptation en outre-mer. Certains besoins particuliers en termes d'adaptation débouchent sur la proposition d'une dizaine de recommandations complémentaires. 150 personnes ont pris part à ces travaux.

La concertation interrégionale

La concertation interrégionale a eu lieu dans 7 villes en septembre-octobre 2010. Les rapports des réunions interrégionales ont permis de constater une forte adhésion aux propositions faites par les groupes nationaux et des régions d'outre-mer. Que ce soit sur l'importance de l'information et de la formation, l'effort de recherche à amplifier ou la gestion des risques, en passant par le tourisme ou l'urbanisme, aucune recommandation n'a globalement été remise en cause. Ces réunions ont été marquées par des attentes fortes. Il est ainsi attendu de l'État la fixation de références et de méthodologies. Les parties prenantes ont souligné la nécessité de bien articuler les échelons nationaux et locaux, de clairement définir ce qui relève du domaine de l'État de ce qui relève du domaine des collectivités et la nécessité de hiérarchiser les propositions et les actions. Plus de 700 personnes ont participé à ces rencontres.

[3]Complément issu de http://www.developpement-durable.gouv.fr/Table-ronde-finale-de-la.html,

La consultation publique

Une consultation publique a été lancée afin de recueillir l'opinion des citoyens sur ces recommandations. Accessible sur le site Internet du ministère, www.developpement-durable.gouv.fr, du 13 septembre au 15 octobre 2010, cette consultation invitait tous les Français à évaluer et commenter les propositions d'action élaborées par les groupes de travail, mais aussi à apporter leurs propres contributions.

Le rapport de la consultation publique a montré un fort intérêt pour la lutte contre le changement climatique, les internautes se disant principalement prêts à faire des efforts pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Globalement, la plupart des répondants s'inquiètent avant tout de l'impact du changement climatique sur leur quotidien, en particulier sur leurs modes de vie et leur santé. Paris et les départements de montagne et du littoral, ou proches du littoral, se sont le plus mobilisés. Près de 4 000 internautes ont pris part à cette enquête.

L'idée était que la concertation amène des recommandations et que celles-ci se transforment en mesures dans le cadre de l'élaboration du plan national d'adaptation au changement climatique.

Bilan de la concertation

Suite à la concertation, quatre actions ont été identifiées comme prioritaires en amont de la décision publique. D'abord, améliorer nos connaissances, ce qui passe par un effort dans le domaine de la recherche fondamentale et appliquée, notamment dans la connaissance des aléas, de la réduction de la vulnérabilité et de la résilience. Ensuite, renforcer la collecte de données et leur mise à disposition auprès de l'ensemble des acteurs. Troisièmement, mettre en place des dispositifs d'évaluation afin de tirer tous les enseignements des épisodes passés et qui pourraient préfigurer les évolutions climatiques (canicule, inondations, incendies). Enfin, associer et faire participer les citoyens à l'élaboration de la décision et de sa mise en œuvre.

Pour mettre en œuvre la politique d'adaptation, il est jugé nécessaire que :

- l'État établisse des valeurs de référence et des scénarios climatiques à prendre en compte qui permettent aux acteurs de prendre des décisions ;
- soit organisée rapidement une réflexion collective pour permettre de définir la notion de risque acceptable ;
- soit mieux articulé ce qui doit être du ressort de la solidarité nationale, de la responsabilisation des individus et professionnels ;
- soit menée de manière expérimentale une politique intégrée d'adaptation dans des zones tests par région.

La politique d'adaptation passera davantage par l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans des politiques publiques plutôt que par la création d'une politique publique spécifique. Cette politique devra être également à la fois nationale et territoriale (SRCAE, PCET, etc.). Il est recommandé d'adopter un ensemble de mesures permettant de minimiser les financements additionnels nécessaires pour l'adaptation au changement climatique. Une politique d'adaptation implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs.

Quels enseignements suite à la concertation du PNACC

1) Un problème de calendrier : le calendrier théorique était de travailler de janvier à octobre pour la concertation au niveau national, mais il a été demandé de boucler le rapport national en juin donc certains ont jugé le travail trop superficiel.

2) Quantitativement - une forte mobilisation : de l'ordre de 180 personnes dans les groupes au niveau national, de l'ordre de 850 personnes pour les concertations dans les DOM et en Régions ; en un mois, environ 4000 réponses à la consultation publique.

3) C'est un sujet nouveau d'où des *confusions entre atténuation et adaptation* que cela soit dans le cadre de la concertation au niveau national ou bien au niveau de la consultation en Régions ou du public.

4) Une méfiance de certains acteurs lors de la concertation : quel va être le statut des recommandations ? Quels vont être les moyens de financement ? « Fatigue de participer pour rien ».

5) Rôle des experts : certaines parties prenantes ont estimé qu'ils étaient nécessaires car le sujet est complexe, certains groupes ont estimé « manquer d'experts ».

6) Décision par consensus : il y avait un accord sur cette règle, mais cela a donné à certains l'impression que les recommandations n'étaient pas à la hauteur.

7) Flou sur le délivrable : certains rapporteurs ont estimé qu'ils auraient du être formés pour savoir exactement ce qui était attendu d'eux.

8) Les débats sur le GIEC et les climato-sceptiques n'ont pas pesé sur la concertation. En revanche, les événements liés à *la tempête Xynthia* ont percuté le thème « risques naturels ».

9) La concertation a pu parfois *laisser l'impression que certains essayaient de faire passer des idées* qu'ils n'avaient pas pu faire passer par ailleurs (cas des nanotechnologies).

10) Recherche et/ou actions : certains ont pensé que trop de place était donnée à la recherche et à la collecte de données ce qui ne doit pas être un prétexte à l'inaction.

11) Des thématiques qui restent finalement en friches : interrogations sur les niveaux de gouvernance de l'adaptation (rôle de l'État, des collectivités territoriales… ; interrogations sur l'assurance et le financement).

12) *L'ambiguïté de la concertation* : est-ce que la concertation a augmenté l'aversion au risque du changement climatique ou au contraire l'a diminué ?

La gouvernance climatique du local à l'international : retours de la conférence de Yale sur les acquis et les perspectives de la recherche
Laurent Mermet, AgroParisTech-Engref, président du Conseil scientifique du programme CDE

Tout était prévu pour que cette intervention soit des plus simples à préparer pour moi. L'idée était de présenter à ce séminaire les conclusions du colloque international qui s'est déroulé à l'université de Yale en septembre 2010, et qui portait sur la participation et la gouvernance du changement climatique. Ce séminaire était le deuxième d'une série intitulée « Environmental Governance and Democracy » et au cœur de laquelle se trouve la question de la participation (voir http://www.unitar.org/egp/fr/initiative-unitar-yale). Ses participants ont pu entendre des dizaines de présentations sur la question de la participation dans le traitement des questions de changement climatique. J'espérai n'avoir ici qu'à rapporter les conclusions de ces débats pour alimenter la discussion dans cette séance du séminaire CDE.

Malheureusement, à l'issue de ce colloque, participants et organisateurs étaient dans un état de perplexité complète : aucune conclusion, ni aucune vue d'ensemble crédible ne s'étaient dégagées de ces journées. C'est donc plutôt de cette absence de conclusion et de fils conducteurs clairs que je vais essayer ici de tirer les enseignements.

Il faut d'abord prendre en considération l'évolution du contexte général de la discussion sur le climat. Fut une époque où la perception était simple : le point essentiel de décision était vu comme une négociation multilatérale sur des règles du jeu. Puis il est apparu progressivement, et la conférence de Copenhague l'a rendu évident pour tous, que le processus de décision et d'action était extrêmement complexe et fragmenté. Trois lignes de fragmentation peuvent être identifiées.

La première porte sur les niveaux géographiques et d'organisation. Comme l'a montré Daniel Delalande, les procédures de négociation sont différentes à chaque niveau : de la négociation type onusienne (Copenhague, Cancún) jusqu'aux plans municipaux sur le changement climatique. À chaque niveau existe une gestion propre de la participation, et il est très difficile de les classer, de les cartographier et de les comparer. Par exemple, la participation du public aux négociations internationales multilatérales est en elle-même un sujet complexe (voir par exemple les travaux de la convention d'Aarhus sur le sujet : http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm) et il en est de même à tous les niveaux, jusqu'au local.

Une deuxième ligne de différenciation porte sur les problématiques. Par exemple, la question de la place de la science (rôle de l'expertise, sociologie des sciences…), puis la question de ce qui constitue au juste la société civile (Qui la représente? Quel est le rôle des ONG ? Quelle peut être la place de la participation directe du public ? Les entreprises doivent-elles avoir une place du même ordre que les ONG, au titre de la société civile, ou jouent-elles sur un autre plan ? Etc.). Cette deuxième ligne de fragmentation diversifie et complique donc encore beaucoup les perspectives, les questions, le types de travaux.

À cela s'ajoute une troisième ligne de fragmentation, qui correspond à une prolifération thématique sur le dossier du changement climatique. À titre d'exemple, les discussions sur le climat nourrissent la question de la « renaissance du nucléaire » : le sujet climatique ne peut se discuter sans évoquer l'avenir du nucléaire et il mène donc à des questions géopolitiques. Par exemple lors de la conférence de Yale, une intervention sur la géopolitique du nucléaire indien a bien montré toutes les ramifications du dossier, qui vont depuis la

participation du public localement sur les projets de centrale jusqu'à la question du commerce international de l'uranium et de problèmes que soulève la maîtrise de l'exploitation de l'uranium en Mongolie vis-à-vis de la Russie et de la Chine. Ou encore, avec le mécanisme REDD de financement du stockage de carbone dans les forêts, c'est tout le dossier des forêts qui s'ajoute, là encore à tous les niveaux territoriaux, et avec de multiples interférences à prendre en compte (par exemple, entre action pour le climat et gestion de la biodiversité). Et de même, lorsque le sujet de l'adaptation est abordé, ce sont toutes les thématiques de l'aménagement qui finissent par être embarquées dans le dossier du changement climatique…

Chacune de ces lignes de fragmentation voit donc proliférer les scènes d'action, les contenus techniques et sociaux différents, les perspectives d'analyse. Finalement il n'est pas étonnant que la conférence à Yale soit arrivée à une impasse, du moins du point de vue de la capacité à déboucher sur une problématique fédératrice et unitaire. Et il me semble qu'aucun travail général sur « participation et changement climatique » ne pourra s'affranchir de cette prolifération.

Mais alors, comment progresser ?

Des concepts très divers peuvent être évoqués. Cécile Blatrix parle de « fatras participatif » : au fur et à mesure des expériences pratiques et des travaux de recherche, des centaines de procédures s'accumulent sans ordre. D'autres analogies peuvent être évoquées : le kaléidoscope, le puzzle, le labyrinthe, le mille-feuille… Parmi ces multiples métaphores, certaines peuvent nourrir une vision optimiste, qui tendrait à dire que toutes les participations finissent par constituer une forme d'action fragmentée, mais collective à l'image d'une symphonie. Il est également possible de parler de *wiki government* : des comités éparpillés font des propositions qui construisent peu à peu une action collective, mais jusque-là, il n'y a pas eu de tel fil conducteur travaillé de façon convaincante à ma connaissance.

Au total, face à cette accumulation incroyable de dispositifs, de discours, etc., c'est la question du sens de la participation qui est posée. D'une manière schématique, les propositions pour donner un sens à la participation s'inscrivent entre deux extrêmes. À une extrémité se situe l'idée d'un ferment participatif qui est un ferment de délibération collective, qui serait à l'origine de la capacité de nos sociétés complexes à faire émerger une compréhension et une action démocratiques sur les problèmes ; beaucoup de chercheurs et d'acteurs sont dans cette optique. À l'opposé se situe une approche critique sur le rôle de la participation. Celle-ci est bien illustrée, par exemple, par la thèse de Sezin Topçu sur le nucléaire. Elle constate que l'opposition et le débat national très forts qui ont eu lieu pendant les années 1960-70 sur l'énergie nucléaire se trouvent aujourd'hui fragmentés en une multitude de processus participatifs, plus ou moins locaux, qui ont considérablement affaibli et d'une certaine façon enterré le débat politique. De ce second point de vue, la participation, fragmentée par construction, loin de constituer un ferment démocratique, apparaît comme un moyen de désintégrer la capacité à débattre et à agir politiquement ensemble. Il y a bien d'autres manières d'envisager la participation, mais ce sont à chaque fois des projets très différents, aussi bien sur le plan intellectuel que sur le plan pratique.

Quelles sont alors les perspectives pour la recherche ?

Premièrement, on peut considérer que le développement de la participation constitue un projet collectif impliquant des acteurs et des chercheurs et pouvant améliorer à la fois l'environnement et la démocratie. Deuxièmement, on peut considérer que la prolifération participative est un phénomène intéressant à observer (« observer » renvoyant à une démarche d'ordre théorique ou d'ordre sceptique). Enfin, la recherche peut choisir

de s'intéresser à tel ou tel processus particulier pour le comprendre et le gérer au mieux. Mais dans les trois cas, on ne peut progresser si l'on ne s'interroge sur le sens où l'on veut aller, le sens que l'on donne à problématique participative parmi une multitude de sens possibles.

Pour ce qui est du changement climatique, soit on peut le prendre comme un analyseur, c'est-à-dire se demander ce qu'il a à nous dire sur ce que nous sommes, la manière dont fonctionne notre société, notre manière d'aménager, etc., soit on considère que la conduite de la participation est une dimension fondamentale de l'action collective et de la décision politique en matière de changement climatique et dans ce cas là l'enjeu de la recherche est construire ensemble une compréhension partagée de la participation pour conduire cette action collective.

Pour ce qui concerne les orientations de la recherche sur la participation (au-delà du seul dossier environnemental), elles peuvent être perçues sous trois angles :

- un *projet partagé* par une communauté de chercheurs pour aider à développer la participation ;

- un *lieu carrefour* pour partager des réflexions entre personnes qui viennent d'horizons théoriques très différents (mais la question est alors de savoir pourquoi ils se retrouveraient dans ce carrefour car il n'est pas évident que la participation soit si pertinente que cela pour servir de lieu fédératif – le caractère non concluant du colloque de Yale évoqué en introduction me semble poser aussi cette question) ;

- le *partage d'une technicité* : pour comprendre et pour conduire les multiples processus de participation, il faut une véritable expertise que la recherche peut apporter, au travers par exemple d'une base de ressources pour la maîtrise fine de tel ou tel type de technique participative.

Je conclurai en constatant que les recherches sur la participation dans le traitement des questions de changement climatique combinent donc la multiplicité des choix possibles dans chacun des deux champs. Elles sont nécessairement fragmentées et hétérogènes. La perplexité observée au colloque de Yale ne résulte pas d'une discussion qui n'aurait pas aboutit pour des raisons conjoncturelles, mais nous renvoie à la complexité bien réelle et à l'hétérogénéité fondamentale des situations que soulève le croisement entre changement climatique et participation. Une séance de séminaire comme celle-ci peut alimenter la réflexion collective sur la manière de stimuler (que ce soit au niveau national ou international) la réflexion sur la participation dans le champ de l'environnement. Il n'est pas sûr que centrer sur un grand dossier (comme le climat, la biodiversité, etc.) soit le meilleur moyen pour structurer le débat et les recherches sur la participation. Mon sentiment est plutôt que des choix clairs sur le sens que l'on donne à la participation comme pratique et comme objet de recherche, sur le type de technicité auquel on s'intéresse, fournissent des fondations qui sont plus solides, même si, par construction, elles ne peuvent jamais être partagées par tous, puisque que nous ne donnons pas tous le même sens à la participation et aux travaux (pratiques ou théoriques) que nous lui consacrons.

Changement climatique, participation, échelles géographiques et de décision
Olivier Soubeyran, Institut de Géographie Alpine, UMR PACTE

Introduction

La question centrale posée à cette séance du séminaire CDE est : le changement climatique est-il moteur pour la participation ? Pour répondre à cette question, il faut en poser une autre : comment la planification se saisit-elle du changement climatique pour reconstruire sa légitimité, sa crédibilité ? Et quel rôle alors elle entend faire jouer à la participation ? La compréhension de ce rôle, ou de la fonction qu'est sensée y remplir la participation, permettrait de discerner en creux, la nature des contestations possibles et même celles qui pourraient apparaître comme des débordements du cadre, précisément imposé par la planification.

Répondre à ces questions est très difficile. Laurent Mermet, s'appuyant sur les résultats de la récente conférence de Yale a montré à quel point la question de la participation et de la gouvernance du changement climatique était complexe, dont il était difficile de cerner les dynamiques, notamment en regard de l'hétérogénéité des échelles et des acteurs mobilisés. À cela on pourrait ajouter que pour un projet d'aménagement se joue, en fait, la prise en compte de trois espèces d'espaces : celui du diagnostic, de la solution, mais aussi celui, trop souvent oublié, de la validation. Et chaque espèce d'espace peut être l'objet de controverse, jouant alors sur la diversité des échelles et des acteurs mobilisés.

La complexité de cette question de l'adaptation au changement climatique se comprend en partie par le fait que l'adaptation est passée en l'espace de quelques années du statut de notion vieillotte, surannée, à celui d'une notion toute moderne, salvatrice pour la prise en compte du changement climatique. Il faut bien reconnaître que chacun (élus, techniciens, politiques, chercheurs) dans ses temporalités propres a été pris de court. Ce qui pose la question de la généalogie l'adaptation, de la vitesse, du décalage, du retard elle pénètre les territoires.

Toujours est-il que l'engouement récent devient presque une injonction pour les sphères politiques, organisationnelles, professionnelles et académiques. Et cette injonction, si l'on ne prend pas le temps de la mettre à distance, n'est pas sans risque idéologique. Je veux dire que l'adaptation peut participer d'une idéologie de la soumission, où le fait d'être en décalage, mal adapté (intentionnellement ou pas), voire d'être volontairement autiste face à ce que « commanderait » le milieu, serait a priori condamnable.

De notre point de vue, l'adaptation est tout autant un problème qu'une solution. C'était même pour René Dubos l'extrême adaptation de l'homme et non son manque d'adaptation qui est le véritable problème. Elle permet, par habituation progressive, le lent processus de dégradation de l'environnement jusqu'à rendre possible l'effondrement de nos sociétés, la prise de conscience venant trop tardivement. Dans ce schéma, l'adaptation construit la possibilité d'une bombe à retardement écologique et donc sociale. Nous sommes tout à la fois séduit par l'enjeu de l'adaptation, mais aussi prudent face à ce qu'elle peut drainer avec elle.

Ainsi, même si nous partageons le sentiment de perplexité évoqué par Laurent Mermet, il nous faut avancer. Deux pistes sont proposées. La première tente une typologie de la reproduction des territoires face au risque de changement climatique. L'apriori, que je ne discuterai pas ici, est que le risque du changement climatique est réel, et que ses conséquences en termes de crise, voire d'effondrements de nos systèmes territoriaux, n'est pas une

hypothèse absurde surtout si l'on considère la très forte inertie de ces derniers. Comment situer alors les stratégies d'adaptation ? Quel rôle la planification fait–elle jouer à la participation ?

La seconde piste explore la façon dont le changement climatique mobilise les réflexions actuelles sur la planification, tenue au développement durable. Opportunité ou contrainte supplémentaire ? Quel rôle ferrait-on jouer à la participation ?

La reproduction des territoires : des cycles salvateurs aux cycles mortifères

La lutte contre le changement climatique, en particulier lorsqu'elle traite de l'adaptation, attentive donc aux conséquences territoriales du changement climatique, rencontre un problème de taille : la très forte inertie des territoires sur lesquels elle est sensée agir. La bonne nouvelle est que ces territoires sont vivants, puisqu'ils résistent. Cela veut donc dire qu'ils réussissent à se reproduire. En somme, ils réussissent à produire ce qui les produit et à détruire ce qui les détruit. Mais la mauvaise nouvelle est que, tels qu'ils continuent à perdurer, ils participent à plus ou moins long terme à leur propre fragilisation face au changement climatique, voire à leur propre autodestruction. Avec toutes les différences que l'on voudra entre territoires, ceux-ci participent à la production de la crise climatique qui, elle-même, les met en crise. Cela veut dire qu'à l'inverse du cycle salvateur, les territoires vont produire ce qui les détruit et détruire ce qui les produit : c'est le cycle mortifère. Ce que l'on pourrait résumer par la typologie de la reproduction des territoires par le tableau suivant.

Tableau 1 : les deux cycles de la reproduction territoriale

	Ce qui le Produit	Ce qui le Détruit
Le système Produit	2	1
Le système Détruit	1	2

(1 ,1) est le cycle mortifère, (2,2) est le cycle salvateur

Comment situer la lutte contre le changement climatique croise les deux cycles ?

Une rhétorique accompagnant les rapports du GIEC, puis les différentes déclinaisons régionales et nationales s'est progressivement imposée comme une évidence : deux stratégies sont à l'œuvre : la première vise à réduire les causes du changement climatique (l'atténuation), la seconde vise à réduire ses conséquences sur les territoires (l'adaptation). La question pour nous est de situer les stratégies d'atténuation et de planification dans la typologie cycle salvateur et mortifère.

Les stratégies d'atténuation

Les stratégies d'atténuation prennent acte, dans le fond, de la grande inertie des systèmes socio-territoriaux. Elles renoncent à modifier la nature du cycle salvateur. On reconnaît que les territoires, par exemple métropolitains, continuent à fonctionner comme ils le font, avec toutes les conséquences contre productives du point de vue des GES, mais tout en faisant en sorte de ne pas subir les conséquences en terme de GES. La résolution de cette contradiction apparente s'obtient par un volontarisme technologique toujours chevillé à la croyance d'une résorption des problèmes sociétaux par le progrès des sciences et des techniques. La notion clef est celle du découplage entre l'appareillage technique et la source d'énergie qui le rend opérationnel. L'exemple typique est celui de la voiture hybride (essence/ électrique). Cet exemple qui nous fait ici surtout comprendre que le découplage, où l'hybridation des objets techniques, permet donc de ne pas toucher aux modes de vie (qui peuvent ainsi voir lever une contrainte face au mitage de l'espace, ou à l'étalement urbain par exemple). En ce sens, elles anesthésient les conséquences de nos modes de développement urbain, précisément à l'origine de la prise de conscience du développement durable. Ces stratégies d'atténuation réussissent à découpler la lutte contre le changement climatique et le développement durable. En forçant le trait, on pourrait dire que plus les stratégies d'atténuation sont efficaces, moins la rhétorique du développement durable trouve de légitimation.

En somme, si l'on veut parler d'adaptation, on pourrait dire que l'atténuation adapte la modernité et son modèle de développement au changement climatique. Mais la nouveauté est que la modernité s'adapte, non plus tant par une émancipation par l'amont (se libérer de ce qui nous contraint, pour agir) mais par l'aval (agir en ne subissant pas les conséquences de nos actions).

Le problème est que ces stratégies d'atténuation elles mêmes sont en général très difficiles à mettre en place, au moins pour deux raisons : la première est que les résistances économiques, politiques, industrielles sont énormes. Pensons à la transition énergétique et à la force du lobby pétrolier par exemple. La seconde est d'ordre plus technique si l'on peut dire. « Le mode d'existence des objets techniques », en suivant G. Simondon, a tendance à passer du mode abstrait au mode concret. C'est-à-dire que l'objet technique, primitivement artificiel, devient de plus en plus semblable à un objet naturel. C'est-à-dire aussi que sa cohérence interne s'accroît, « sa systématique fonctionnelle se ferme en s'organisant. Il se libère du laboratoire associé originel et l'incorpore dynamiquement à lui dans le jeu de ses fonctions ; c'est sa relation aux autres objets, techniques ou naturels qui devient régulatrice et permet l'auto-entretien des conditions du fonctionnement » (p.47). On voit alors combien le découplage, à le fois dans l'objet technique et entre l'objet technique concret et son milieu associé, est un problème complexe et difficile à réaliser.

Enfin, le problème est que si, toutefois, nous étions en présence de stratégies d'atténuation qui réussissent (elles nous libèrent des conséquences de nos actions en termes de GES), elles renferment deux effets pervers. Le premier est qu'elles alimentent ce que l'on appelle le *paradoxe de Jevons* : plus nous nous libérons d'une contrainte, plus nous l'utilisons (précisément sans contrainte). Par cette conséquence, l'atténuation autorise le découplage d'un ensemble de phénomènes qui convergeaient vers la nécessité de stratégie d'adaptation par exemple. Ainsi, elle n'aide plus là la convergence vers la ville dense. Le second effet pervers tient dans ce que l'on appelle les effets rebonds. Par construction du problème et de sa solution, nous oublions que les effets négatifs que nous voulions combattre (par exemple la production de GES par l'automobile), réapparaissent sous une autre forme :

la gestion des déchets nucléaires, si nous nous orientons en France vers la production d'électricité d'origine nucléaire, source d'énergie future du parc automobile.

Tout se passe donc comme si, de nouveau, nous pouvions clôturer les conséquences de nos actions et donc nous faire croire que planifier c'est réussir à construire un monde sans conséquences. Comme si l'atténuation pensait réussir à s'en tenir au cycle salvateur, sans lui-même provoquer l'existence d'un cycle mortifère.

Revenons sur notre argumentaire. Les stratégies d'atténuation permettent aux territoires et à leurs habitants de plutôt continuer à vivre comme avant. Par conséquent, les stratégies d'atténuation ne devraient pas, *a priori*, être vue par les usagers comme une menace particulière. Et la place du public et de la participation ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui existent déjà dans les conduites de projet. Sauf évidemment que ce sont maintenant les projets menés au nom du développement durable, ou de la lutte contre le changement climatique, qui subissent les argumentaires de ceux qui s'opposent à cette nouvelle modernité, mais sans que la nature des arguments changent fondamentalement. Pensons à la transition énergétique et les politiques d'équipement d'éoliennes, et la dénonciation de leur impacts négatifs (le bruit, l'esthétique, la destruction des paysages, etc.) par les publics concernés. Mais si les projets d'aménagement menés dans la perspective d'atténuation peuvent conduire à des controverses dans leur processus d'implantation, la spatialisation est vue comme un problème secondaire, le problème premier (l'opportunité de la stratégie d'atténuation) étant déjà réglé. Non seulement cela, mais la territorialisation représente un moment clef de réduction d'incertitude, tout simplement parce qu'une stratégie d'atténuation se matérialise. Cette concrétisation par l'espace qui réduit drastiquement l'incertitude au niveau local, n'est pas anodine. Il faut se rappeler qu'une des difficultés de traitement du risque de changement climatique est précisément l'incertitude. Et le discours dominant sur le changement climatique insiste sur le fait que, plus nous descendons du global au local, plus les effets du changement climatique sur les territoires s'accroissent en terme d'incertitude, de versatilité, d'imprévisibilité. Or là, l'incertitude globale se mue en certitude locale. Les écoquartiers, qui peuvent se voir comme une stratégie d'atténuation, sont un bon exemple de ce tour de passe-passe. Cette concrétisation par l'espace s'accompagne d'un discours interprétatif des partisans de l'écoquartier qui renoue (peut-être à leur corps défendant) avec le rêve moderniste de l'aménagement : s'émanciper des contraintes locales, faire de l'urbanisme hors sol, croire que les conséquences non-intentionnelles sont résiduelles, induisant la fabrication de comportements attendus (comportements attendus, bonnes pratiques).

Les stratégies d'adaptation

La seconde stratégie de lutte contre le changement climatique, l'adaptation, se préoccupent des conséquences du réchauffement climatique sur les territoires. Contrairement à l'atténuation, le territoire est au centre du questionnement. Ceci entraîne des conséquences importantes. Tout d'abord, au lieu que le territoire soit l'instance de résolution de l'incertitude, il en est au contraire le révélateur. Au lieu d'être réduit à ce qui permet de poser la question de l'implantation, le territoire devient le lieu légitime à partir duquel se ré-ouvre la question du changement climatique et la volonté d'y trouver une réponse pertinente pour le territoire. Du coup, la participation y est non seulement légitime, mais la légitimité du public, exprimant le territoire, s'étend. Alors que dans le cas de l'atténuation, l'opportunité du projet et de la politique qui la fonde peut difficilement être ré ouverte, pour l'adaptation, au contraire l'opportunité d'une action, et ce qui la fonde sont au centre du débat,

pour la raison suffisante qu'il faut la bien la concevoir. Et dans cette perspective, le public est légitime à participer, puisque c'est lui qui sera touché dans sa chair.

Enfin, comment se situe cette injonction adaptatrice dans notre typologie de la reproduction territoriale ? Là encore, nous semble-t-il, son positionnement diffère de celui de l'atténuation. Dans le fond, l'atténuation s'inscrit dans le cycle salvateur, en espérant le prolonger. Au contraire, en admettant les conséquences potentiellement catastrophiques du changement climatique sur les territoires, l'urgence d'imaginer et d'anticiper les mutations socio-territoriales qui vont devoir être faites, les stratégies d'adaptations s'inscrivent beaucoup plus dans le cycle mortifère, sur lequel elles espèrent agir. Nous sommes alors dans un monde d'incertitude, d'irréversibilité des conséquences des décisions (ou des non-décision). Ses stratégies d'adaptation se fondent sur un horizon à long terme, mais avec un compte à rebours qui exige des actions sans délais mais fragile à défendre à court terme.

Il semble que la stratégie d'adaptation engage une dramaturgie à la fois sociale et épistémologique très différente de celle de l'atténuation. Or depuis peu d'années, et avec de plus en plus de pressions, l'adaptation au changement climatique est devenue la nouvelle injonction planificatrice. Devient-elle l'une des entrées principales par laquelle pourrait se penser l'aménagement durable, ou porte-elle au paroxysme, le fait que l'environnement reste fondamentalement une contrainte de la pensée aménagiste, malgré sa nécessaire prise en compte ? Autrement dit, les débats actuels sur la planification confrontés à la crise environnementale voient-ils la question de l'adaptation au changement climatique comme une opportunité pour refonder une source de sens et de légitimité de la discipline ou au contraire ils en anesthésient la portée, rejoignant ainsi les perspectives aménagistes à l'aune de l'atténuation ?

La planification au risque du changement climatique

Nous ne pouvons ici qu'esquisser une réponse. Il semble tout au moins dans la littérature anglo-saxonne (par exemple en examinant un récent numéro du *JAPA* consacré au problème de l'adaptation au changement climatique) que c'est le premier scénario qui l'emporte. Avec cependant une contradiction apparente :

D'un côté le débat s'organise autour de l'originalité du problème, son l'ampleur inédite et le défit radicalement nouveau qu'il pose à la pensée planificatrice. Mais de l'autre, la mise en problème, les notions clefs utilisées nous ramènent aux années 1960 (le changement climatique est considéré comme l'exemple type du *wicked problem*, identifié par Rittel et Webber (1973), voire même un super *wicked problem* dû à l'intégration de la dimension écologique ; la nécessité d'agir vite mais de façon prudente, donc si possible par des actions réversibles, au contact du politique, nous ramène aux positions incrémentalistes de Lindblom (1959) ; et bien évidemment on parle de paradigme. En fait, il faut moins y voir un archaïsme ou une inadaptation des notions à une situation nouvelle que la prise de conscience du fait que le changement climatique renvoie la pensée planificatrice à ses fondements, à ses sources de légitimation tant d'un point de vue académique que professionnel : quelle est la spécificité des problèmes de planification ? Comment fonder en raison l'anticipation lorsque nous sommes face à l'incertitude, dans un contexte relativement turbulent, notamment dans ces dimensions écologiques ? Comment concevoir une discipline de l'action confrontée de plus en plus à ses conséquences non-intentionnelles et qui pourtant n'arrive pas à concevoir un pilotage par les conséquences ? Ces questions, depuis quelques décennies, étaient tombées en désuétude, en partie parce que l'idée-même de planification n'était plus de mode. Or voici que

la question du changement climatique les remet au devant de la scène de façon crue et incontournable en redonnant de la légitimité à la planification.

Prenons par exemple la question de la spécificité des problèmes de planification. Pour Rittel et Webber, la question centrale était de savoir si les problèmes auxquels les planificateurs étaient confrontés (qui sont des problèmes de société) sont fondamentalement différents de ceux des scientifiques. Leur thèse fut alors de montrer que loin d'être réductible à des problèmes d'ingénieurs (ce vers quoi tendait « le rational planning »), ce qu'ils appelaient les « tamed problems », les problèmes de planification étaient des « wicked problems », définis par dix critères.

1. There is no definitive formulation of a wicked problem (defining wicked problems is itself a wicked problem).

2. Wicked problems have no stopping rule.

3. Solutions to wicked problems are not true-or-false, but better or worse.

4. There is no immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem.

5. Every solution to a wicked problem is a "one-shot operation"; because there is no opportunity to learn by trial-and-error, every attempt counts significantly.

6. Wicked problems do not have an enumerable (or an exhaustively describable) set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations that may be incorporated into the plan.

7. Every wicked problem is essentially unique.

8. Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem.

9. The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways. The choice of explanation determines the nature of the problem's resolution.

10. The planner has no right to be wrong (planners are liable for the consequences of the actions they generate).

Plusieurs observations sont à faire :

1) Définir le changement climatique comme un *wicked problem,* c'est par construction refuser de le limiter à un problème essentiellement scientifique dans ses éléments de problématique, comme dans ses conditions d'analyse et ses modalités de solution. Dans cette perspective, les stratégies d'atténuation (basée sur le pari technologique) se trouveraient fortement ré-ouvertes, probablement plus territorialisées *a priori.* Ceci d'ailleurs nous aide à comprendre pourquoi, dans les faits, les frontières entre les stratégies d'atténuation et d'adaptation sont beaucoup plus poreuses que ce que l'on imagine.

2) L'énoncé de chaque critère pourrait être précédé par la phrase : « Contrairement à un problème scientifique », un *wicked problem*. Autrement dit, la définition des dis critères oppose bien les *tamed* aux problèmes de planification, mais sans les renvoyer à un autre univers de qualification. Cela veut dire que nous sommes toujours dans une planification qui peut être considérée comme un processus de « problèmes –solutions », conçu et appliqués par des professionnels. Mais la question du public n'est pas posée, nous semble-t-il. Du coup, ce qui n'est pas ouvert, c'est la question de l'administration de la preuve de l'efficacité de l'action. Cette question, que l'on pourrait appeler celle de la « l'espace de validation » (de même que l'on est habitué à parler d'un « espace problème » et un « espace solution ») reste confisquée. Une des grandes nouveautés de l'entrée du public dans la conduite de projet en aménagement fut précisément d'obliger à ouvrir cette boîte de pandore qu'est la question de la validation de l'action (En quoi ce qui est une solution pour vous le serait également pour moi ? Que veut dire une solution efficace ? une solution réussie ? Au nom de qui, et de quoi ? Qui le dit, quels tests ?, etc.) ?

3) Or, si d'un côté l'entrée du public dans la conduite de projet, via les controverses environnementales, a plutôt compliqué la tache du maître d'ouvrage, d'un autre côté, elle pourrait aider à composer avec les propriétés des *wicked problems*. Dans le fond, ce qui rend fragile le processus de décision face à des *wicked problem*, c'est l'arbitraire de la fermeture des questions et des solutions (pas de formulation définitive, pas de règles d'arrêt, un problème est toujours le symptôme d'un autre, etc.). Or , à partir du moment où le public est invité à partager la responsabilité de cet arbitraire, le problème de planification est toujours *wicked*, mais les conséquences en terme de légitimité de l'action sont moindres. De même, « le planificateur n'aurait pas le droit d'avoir tort ». Mais à partir du moment où les responsabilités sont partagées, où la participation s'inscrit dans un processus de design et d'apprentissage collectif, c'est le statut de l'erreur qui se trouve posé, en particulier son découplage d'avec l'idée de sanction.

On le voit, l'entrée en scène de la participation en planification environnementale (qui n'était pas actée au tout début des années 1970) modifie la donne des *wicked problems*. En somme, si le changement climatique renvoie la pensée planificatrice à ses difficultés originelles, la participation peut l'aider à les apprivoiser. Peut-on aller jusqu'à dire que c'est la territorialisation, la culturalisation du changement climatique qui sauve la pensée planificatrice plus qu'elle ne la fragilise ? Nous côtoyons alors la question de l'adaptation.

Mais les travaux qui traitent explicitement de l'adaptation au changement climatique suivent une autre perspective que l'on connaît mieux en France. Ce qui dope la réflexion en aménagement comme en géographie est que le changement climatique construit véritablement « une nouvelle face de la terre », grosse de nombreuses hétérotopies qu'il s'agit précisément d'empêcher. Les territoires sont alors reconnus à l'aune de notions comme la vulnérabilité, la sensibilité, la résilience, etc. Le tout est mis en équation pour évaluer l'adaptation des territoires touchés par le changement climatique. Ce qui frappe, c'est qu'il ne s'agit plus tant de saisir l'adaptation comme une stratégie d'action dans un environnement mouvant, turbulent, mais comme un but : il s'agit de planifier l'adaptation au changement climatique. Se trouvent réhabilités le devoir et la possibilité d'anticiper, avec une revalorisation d'un processus de planification robuste et classique, mais qui impose une démarche prospective. La dimension participative, puisqu'elle est désormais institutionnalisée, sera fortement sollicitée dans la mesure où planifier l'adaptation posera la question de ses coûts de façon générale : qui seront les cobbayes ? Quels sont ceux qui devront payer pour que d'autre puissent s'adapter à moindre coût ? Quels seront les territoires sacrifiés ? L'adaptation renverra avec encore plus acuité à la façon dont se construit un intérêt général local.

Conclusion

La question initiale était : le changement climatique est-il moteur pour la participation ? Notre démarche a été d'interroger la façon dont la planification s'emparait du changement climatique pour saisir la place et le rôle de la participation. Par cette triangulation, nous avons montré qu'effectivement le changement climatique était moteur de la participation, et selon quelles modalités.

Cette réponse n'était pas évidente, dans la mesure où la rhétorique de la menace et de l'urgence qui est tout de même très présente dans la rhétorique du changement climatique, mais aussi l'idéologie de la soumission qui peut toujours resurgir dans un discours de l'adaptation, peuvent amener à juger qu'il n'est plus temps de penser en terme de participation.

Si l'on accepte que la changement climatique est moteur de la participation, alors nous pouvons renverser la question : dans quelle mesure la participation est-elle moteur de la lutte contre le changement climatique ?

Débat

Simone Sitbon (UNAF) lance le débat et pose deux questions aux intervenants : quelle est la différence entre concertation et gouvernance, sachant que la gouvernance ramène à l'évaluation ? Et, qu'est-ce que la concertation apporte ? S'il est vrai que la concertation permet aux gens de se parler, il est également vrai qu'il est nécessaire que les acteurs comprennent ces questions complexes. Il y a des métiers nouveaux à développer et le besoin de nouvelles recherches.

Claire Hubert (SR, DRI, CGDD, MEDDTL) répond que la grande difficulté est le choix des associations qui sont invitées à participer. Un apprentissage du travail en commun et des valeurs est nécessaire. Le temps court évoqué par Daniel Delalande n'est, selon elle, pas forcément un problème, car il oblige les acteurs à mettre cartes sur table, sachant qu'aucun camp ne perdra, contrairement aux négociations internationales où les petits perdent. La concertation élargit le champ des possibles, car les fonctionnaires n'ont parfois pas le dixième des idées des participants. Enfin, comment séparer l'aspect formation/sensibilisation de la contribution de chacun au débat ?

Céline Braillon (Bureau des territoires, CGDD, MEDDTL) intervient pour souligner l'importance de l'évaluation de la participation, et notamment par rapport aux Agendas 21. Ces éléments relèvent de la stratégie d'amélioration continue (cf. le cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable[4]).

Cécile Blatrix (AgroParisTech) note que les trois interventions se font écho, notamment sur l'idée de prolifération des arènes. Pourquoi l'offre de participation développée avec le sujet du changement climatique n'a-t-elle pas pour effet un détournement des formes d'actions avec plus de contestation, plus de radicalité ? Il y a une sorte de canalisation des discussions qui fait que les modèles de développement et les pratiques de consommation ne sont pas remis en cause. Le développement de la participation n'amène-t-elle pas à occulter certains débats ? Il y a une sorte de superposition d'arènes cloisonnées alors que la thématique, comme le développement durable, implique une transversalité relativement inexistante au sein notamment des collectivités locales.

Daniel Delalande précise que la concertation pour le PNACC intervenant après celles des Grenelles, les acteurs avaient pris l'habitude de se parler. Des simulations de Météo-France sur le Grand paris dans le cadre du groupe Descartes avaient néanmoins fait réagir des membres de la FNSEA car les enjeux sont importants. Concernant la transversalité, en effet, c'est encore cloisonné notamment au niveau des collectivités, mais le Grenelle impose la concertation. Dans le projet de décret est spécifié que les Agendas 21 et les PCET doivent être regardés ensemble pour éviter les doublons, même si ; sur le terrain, il est difficile d'harmoniser.

Patrice Aubertel (PUCA/MEDDTL) s'interroge sur la différence entre adaptation et atténuation. Il précise que les arènes sont organisées par des institutions publiques donc ceux qui y participent entrent dans un schéma prédéterminé. Il propose de renverser la problématique et de partir de la mobilisation des simples citoyens pour faire émerger des sujets comme la solidarité.

En réponse, Olivier Soubeyran précise qu'il y a une injonction d'adaptation dans le discours aménagiste. L'adaptation est l'idée de réactivité par rapport à quelque chose qui nous dépasse ; comment penser l'improvisation comme discipline de l'action ? Qu'est-ce qu'on fait si les eaux montent, si le désert avance ? L'atténuation est l'action de lutte contre les causes du changement climatique, réduites à la problématique des gaz à effet de serre. Mais certaines actions peuvent avoir les deux pans.

[4] http://www.developpement-durable.gouv.fr/Agendas-21-locaux,14252.html

Daniel Delalande intervient en complément en indiquant qu'il y a dix ans, il pouvait y avoir l'idée que les stratégies d'adaptation pouvaient éviter l'atténuation et les responsabilités qui vont avec. Aujourd'hui, c'est différent : les avancées sont faibles du côté de la réduction des GES et le système climatique a une telle inertie qu'il y aura de toute façon des conséquences, d'où l'idée de faire émerger cette politique d'adaptation (2011). En général, l'adaptation spontanée se distingue de l'adaptation planifiée, mais il faut vérifier leur cohérence. D'un point de vue d'économiste, les bénéfices de l'adaptation sont en majeure partie privés, la sphère publique intervient si les effets de l'adaptation créent des problèmes. Les temps de retour sur investissement sont très différents selon les acteurs : un agriculteur peut changer de culture d'une année sur l'autre, pour le forestier c'est impossible.

Laurent Mermet (AgroParisTech) complète les interventions précédentes. Adaptation et atténuation forment un couple nouveau, mais « mou », contrairement à ce qu'aurait été « adaptation et révolution ou prise de contrôle ». Dans un exemple passé d'études de scénarios de changement climatique en Île-de-France, il n'avait pas été trouvé de scénario où le changement climatique soit un vrai vecteur de changement, au contraire d'autres thèmes comme les forces sociales ou technologiques. Le changement climatique n'est qu'un fragment du puzzle de la participation à notre futur. Arriver à ce que la parole de ceux qui ne sont pas d'accord ne s'entende pas est un vrai problème.

Thierry Gissinger (responsable du programme Environnement pour la Fondation de France) indique par rapport à la question précédente que la Fondation de France a lancé un appel à projets pour que les groupes de citoyens prennent la parole sur des problèmes environnementaux qui les touchent sur un territoire défini. Loin du ministère et proche des initiatives citoyennes, quelle que soit leur ampleur (partie de commune, échelle régionale…), sept cents projets ont été soutenus depuis dix ans.

Christian Guinchard (Université de Franche-Comté) relève qu'Olivier Soubeyran parle « d'admettre ses torts », il faut peut-être aller plus loin et parler de faute, d'assumer sa responsabilité, de qui porte la responsabilité ? Afin d'avoir ensuite un vrai débat, légitimé.

Olivier Soubeyran répond qu'avec les « wicked problems », il y a des sous-systèmes, le planificateur n'a pas le droit d'avoir tort parce beaucoup de circonstances font qu'il ne peut pas apprendre. Il y a des stratagèmes d'immunisation pour l'action. Comment rebondir sur le fait qu'avoir tort n'est pas si grave ? Le processus délibératif peut faire évoluer ces « wicked problems ».

Pierre Legris (Abaétê Conseil) remarque que l'adaptation a fait sortir le débat sur le changement climatique de la sphère assez fermée des scientifiques pour aborder des sujets concrets qui parlent certainement plus à la population. Aujourd'hui, la planification a tendance à être vue comme un obstacle à l'action, elle est perçue comme perturbatrice par rapport à la prise de décision et du coup la participation est très faible.

Denis Salles (CEMAGREF) interroge Daniel Delalande sur le temps trop court pour la concertation du PNLCC. Pourquoi ne pas avoir pris plus de temps, est-ce que cela n'a pas discrédité le processus en donnant peu de chances à la concertation de produire des choses concrètes ? Daniel Delalande a dit qu'il y avait des sujets en friche, notamment celui de la gouvernance multi-niveaux, alors que beaucoup de gens travaillent sur ce sujet. Et, en effet, il y a des formes très bureaucratiques qui prennent peu en compte les initiatives locales très peu coordonnées, notamment dans le domaine de l'eau. Comment faire le lien entre les deux ?

Daniel Delalande répond que seulement certaines personnes se sont plaintes d'un temps trop court de la concertation. Les travaux se font encore domaine par domaine mais quand des décisions seront prises, des conflits d'intérêts apparaîtront qui amèneront des négociations.

Anne Lieutaud remarque que la concertation peut être vue comme une source de solution, comme un foyer pour l'action, mais également comme un moyen d'éviter le cœur des problèmes. Avec le changement climatique, la question est celle du changement des modes de vie, or ce sujet est souvent « adapté » : tout changer pour ne rien changer.

Cécile Blatrix souligne que le discours participatif est un discours sans adversaires, même si se pose la question de l'appropriation par tous. C'est peut-être le changement climatique qui va renouveler les dispositifs de concertation et pas l'inverse. Un nouveau produit est à la mode : la conférence de citoyens qui est accompagnée de tout un argumentaire qui en fait la modalité de concertation la plus adaptée. N'est-ce finalement pas la concertation qui immunise l'action ?

Laurent Mermet rappelle que le changement climatique est un discours complexe et s'interroge sur la place du citoyen qui amène au clivage qui semble inapproprié entre scientifiques et profanes. Il ne s'agit pas de faire juger ces questions par des citoyens ignares sur le sujet, mais de faire participer des citoyens pour qu'ils vérifient si les experts et les autres acteurs impliqués ont la même volonté qu'eux par rapport à un projet de société, il s'agit d'une vérification des compétences.

La concertation dans le changement climatique à l'échelle locale

Comprendre les modalités d'appréhension et d'action territoriale face aux effets du changement climatique
François Bertrand, UMR CITERES COST, Université de Tours

François Bertrand précise en préliminaire qu'il ne parle pas en tant que spécialiste de la concertation, car ce n'est pas son domaine de recherche. Cette intervention est un essai de relecture de ses travaux sur le changement climatique par le prisme de la concertation.

Depuis 2005 est analysé comment le « problème climat » devient un objet d'action locale en France, sur la base d'observations d'initiatives et de contextes locaux (régions, agglomérations, milieux insulaires, corridors fluviaux, massifs montagnards, forestiers…). Les observations sont très franco-françaises et il n'y a pas de recherches sur les négociations internationales.

En 2005 ont été analysées les politiques Climat émergentes dans trois régions françaises et la question de l'adaptation ne se posait alors guère[5]. Le projet de recherche suivant a abordé de manière plus frontale la question du changement climatique comme révélateur de vulnérabilité[6]. Actuellement, François Bertrand coordonne un projet pour le programme GICC « L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires » qui aborde la question de l'adaptation (quels périmètres recouverts dans les pratiques locales ? L'atténuation est-elle l'adaptation ?) et ce dans deux régions françaises ainsi qu'à Lyon et Montréal[7].

Les divergences les plus importantes apparaissent dans le champ scientifique et sont largement mises en scène par les médias, comme le rappelle la grande visibilité dont ont bénéficié récemment les « climato-sceptiques ». Mais au-delà, la question climatique comme nombre d'autres nouveaux problèmes environnementaux (nucléaire, nanotechnologies, OGM, érosion de la biodiversité, etc.) rappelle l'extrême proximité et l'interdépendance entre science et politique pour ce nouvel objet d'action collective.

Le « problème climat » demeure un objet hybride pour lequel le personnel politique est totalement dépendant du personnel scientifique. Localement cela peut poser des problèmes, notamment en terme d'accès à l'expertise.

La nature comme la révélation du « problème climat » symbolise les nouveaux enjeux auxquels la crise écologique planétaire confronte l'humanité. Sans frontière, invisible et en partie imprévisible, le changement climatique anthropique acte également l'impossible distinction entre sciences et politiques. Le politique est littéralement « aveugle » sans l'appui des sciences pour fournir des données de caractérisation et de mesure du problème, donc en situation d'incapacité à définir seul une stratégie d'action. Bruno Latour nomme cela des *entités hybrides* (Latour, 1999), dont le mode d'existence et le répertoire d'action demeurent indéterminés : les perturbations

[5]Bertrand F. & Larrue C. (2007), « *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales.* Rapport final », programme GICC-2, Laboratoire Ville-Société-Territoire UMR CITERES 6173, Université de Tours, juillet 2007, 3 volumes : « Volume 1 – Synthèse », 63 p. ; « Volume 2 – Etudes Régionales », 76 p. ; « Volume 3 – Annexes », 58 p. [rapports en ligne : http://www.gip-ecofor.org/publi/page.php?id=117&rang=0&domain=38&lang=fr_FR]

[6]Bertrand F. & Rocher L. (2007), « *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final* », programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT), Laboratoire Ville-Société-Territoire UMR CITERES 6173, Université de Tours, Décembre 2007, 125 p. + annexes [rapport en ligne : http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe4.html]

[7]Projet « *L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires* » (2010-2011), APR 2008 du programme GICC (Gestion et Impacts du Changement Climatique).

environnementales comme le changement climatique n'étant, à proprement parler, ni des choses naturelles ni des constructions sociales, mais d'une certaine manière les deux à la fois, puisque leur mode d'existence est du ressort simultanément de l'ontologie de l'agir humain et des processus naturels qui échappent à tout contrôle humain[8].

La question climat, une institutionnalisation descendante sur la base d'un consensus scientifique international

En France, la mobilisation sur le « problème climat » se fait très généralement de façon consensuelle, selon une institutionnalisation descendante. Les territoires apparaissent dans l'élaboration des politiques climatiques françaises comme des relais très tardifs sur lesquels s'appuyer, notamment avec les plans Climats territoriaux.

Les politiques Climat ont été pensées par grands secteurs d'émission, sur le modèle de Kyoto. L'idée de territoires « chef d'orchestre » ou « démultiplicateurs de l'action » est apparue tardivement. Cela a d'ailleurs engendré un foisonnement d'initiatives locales basées sur le volontariat.

L'avalanche récente de décrets change la donne, notamment du fait du caractère obligatoire de certains programmes pour les collectivités. De plus les délais sont très serrés, voire intenables.

Cette institutionnalisation descendante a de nombreux effets sur les formes d'action locales face au changement climatique, et réduit considérablement les possibles innovations et créativités locales : en termes d'objectifs, les collectivités se calent sur des objectifs édictés à des niveaux supérieurs (Kyoto, 3*20, Facteur 4, + 2°, etc.), en termes d'outils de mesure (bilan carbone, cadastre, etc.) en termes de politiques (Atenee, PCT et PCET, SRCAE[9]...).

Diverses raisons peuvent être mobilisées pour justifier l'engagement des territoires : l'affichage d'une conscience planétaire (souci de différenciation et de performativité, marketing et gains pour les pionniers…) ; une culture institutionnelle (personnel très au fait, veille sur les questions écologiques) ; suite à un événement déclencheur (canicule de 2003 par exemple) ou par obligation (récemment avec la loi Grenelle 2). Mais il est très rare que les collectivités s'engagent suite aux pressions de collectifs de citoyens.

[8] « *Tant que la nature était lointaine et dominée, elle ressemblait encore vaguement au pôle constitutionnel de la tradition. Elle semblait en réserve, transcendante, inépuisable, lointaine. Mais où classer le trou de l'ozone, le réchauffement global de la planète ? Où mettre ces hybrides ? Sont-ils humains ? Humains puisque c'est notre œuvre. Sont-ils naturels ? Naturels puisqu'ils ne sont pas de notre fait. Sont-ils locaux ou globaux ? Les deux.* » (Latour, 1991 : 72) Latour B. (1991), *Nous n'avons jamais été modernes*, La Découverte, 1991 (nouv. éd. 1997), 207 p.

[9] Atenee : Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique, PCT et PCET : Plan climat territoriaux puis Plan énergie climat territoriaux, SRCAE : Schéma régionaux climat, air, énergie…).

Il est observé que l'élaboration de politiques climatiques locales permet l'émergence de nouvelles « scènes »[10] avec l'association d'acteurs relativement inédits, notamment pour l'expertise. Dans le cadre des réflexions sur l'adaptation, des acteurs très différents peuvent être réunis[11], des techniques de prospective sont mobilisées, les pilotages peuvent être faits par de larges assemblées, permettant des appropriations locales de la question climat. Mais ces scènes ne permettent guère de réinterroger localement les modèles de développement ou de mettre réellement en débat les orientations stratégiques quant aux choix d'avenir pour les territoires.

Il faut noter l'importance du facteur taille. Les grandes collectivités ayant des moyens vont élaborer leur politique Climat. À l'inverse, des petites communes rurales construisent parfois des démarches concrètes innovantes et étonnantes avec des aspects plus importants de co-construction (exemple dans le département de la Mayenne ou en Centre Bretagne[12], exemple aussi des petites communes ayant encore une régie d'électricité comme MontDidier[13]).

---

[10] Citons par exemple le Comité d'Animation Partenariale « CAP Climat » en Nord-Pas-de-Calais : « *Dès 2007, les partenaires institutionnels (Conseil Régional, les Conseils Généraux, la DREAL et l'ADEME) se mobilisent pour élaborer le Plan climat Nord Pas de Calais avec une volonté de créer une dynamique d'acteurs du territoire pour répondre ensemble au défi climatique. Cette démarche se traduit notamment par la mise en place d'un premier Comité d'Animation Partenariale autour du climat (CAP Climat) en décembre 2008. Le CAP Climat est une instance de concertation qui vise et réunit tous les acteurs du territoire sur les problématiques prioritaires liées au réchauffement climatique. (…) Depuis 2008, l'instance rassemble près de 200 personnes. Les participants à CAP Climat sont des collectivités (engagées ou non dans une démarche de PCET), des entreprises, des associations mais également des représentants du monde de l'enseignement et de la recherche.* » http://observatoire.pcet-ademe.fr/methode/fiche/9

Cf. également la conduite du PCET de Mulhouse Alsace Agglomération, qui s'appuie notamment sur un Conseil participatif (créé en 2007) composé d'une centaine de membres (habitants, élus, associations locales, services de la Communauté d'Agglomération, partenaires institutionnels et privés…) et un Observatoire dédié (créé en 2009) pour piloter, gérer et évaluer (composé d'élus, d'experts et de représentants volontaires du conseil participatif). http://observatoire.pcet-ademe.fr/pcet/fiche/7/PCET-de-Mulhouse-Alsace-Agglomeration

[11] On peut citer l'Observatoire Partenarial de l'Adaptation mis en place en Bourgogne. « *Aujourd'hui, et en dépit des questionnements soulevés par les incertitudes, des pistes d'adaptation existent et sont explorées. C'est pour croiser les regards de différents types d'acteurs concernés qu'Alterre Bourgogne a initié une mise en réseau très large de partenaires. Ce réseau, ou Observatoire partenarial, a pour ambition de faciliter les réflexions stratégiques et les actions sectorielles ou territoriales et d'aider ainsi à leur mise en cohérence.* » http://www.alterre-bourgogne.fr/dossiers-thematiques/adaptation-au-changement-climatique.html

[12] Communauté de Communes du Mené (6 309 hts, Côte-d'Armor). Cette intercommunalité est un pôle d'excellence rurale sur les énergies renouvelables en Centre Bretagne. Elle se donne pour objectif de devenir un territoire 100% énergies renouvelables (« territoire à énergie positive ») en 2015. Pour cela, elle a développé un plan d'action structuré en 10 points, dont la création d'un parc d'activité dédié aux métiers des économies d'énergie et des EnR est le point clé et le catalyseur. http://www.res-league.eu/fr/french-league/french-news/compte-rendu-du-voyage-detudes-europeen-en-centre-bretagne-france?Itemid=4

[13] Montdidier (6 500 habitants, située dans la Somme) s'appuie sur sa Régie Communale pour mettre en œuvre une politique locale de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. (…) L'opération « Ville Pilote en maîtrise de l'énergie » constitue une opportunité de diversification et de valorisation du service public rendu par la Régie, par la proximité et la personnalisation des services. La Régie joue alors un rôle d'accompagnateur des usagers face aux défis énergétiques, en complément de son rôle traditionnel de distributeur de proximité. L'échelle du territoire présente un intérêt réel pour initier de telles opérations : la reconnaissance locale de la Régie et la facilité des échanges d'informations entre les services, les élus de la Ville et la Régie sont l'un des facteurs de réussite du programme.http://www.res-league.eu/fr/french-league/french-best-practices/montdidier-une-regie-communale-acteur-de-la-politique-energetique?Itemid=275 & www.regiecommunaledemontdidier.fr

Le citoyen : récepteur de campagnes d'information

Tous les projets ont en commun l'information et la sensibilisation du citoyen. Dans les faits, il s'agit donc d'acculturer le citoyen à la thématique des changements climatiques, pour qu'ils s'approprient la question de l'effet de serre d'origine anthropique. Et il apparaît légitime pour les collectivités locales de chercher à faire partager la croyance du changement climatique (« arriver à croire ce que nous savons », pour reprendre les termes de J.-P. Dupuy). La concertation est un outil de légitimation (informer) et de « réussite » (sensibiliser) des mesures mises en place (cf. les forums territoriaux de la Région Centre dans le cadre du Sraddt et du PCET).

Les registres d'actions mobilisés nationalement et localement suggèrent un défi commun que l'on se doit tous de relever (« faisons vite, ça chauffe », « le défi climatique », « lutter contre le dérèglement climatique », « agir aujourd'hui pour ne pas déguster demain », etc.). Ce cadre d'un péril commun se dressant devant l'humanité conditionne fortement l'implication dans ce combat (comment être contre puisqu'il s'agit de lutter tous ensemble contre un même péril ?) et évacue temporairement les divergences potentielles (sur le constat comme sur les remèdes).

Il y a information pour conscientiser, communiquer et légitimer l'action publique.

Cependant, « faire passer le message » est un exercice délicat et mérite des réflexions approfondies (notamment relevant de la psychologie et de la sociologie). Certaines équipes (APPA pour GICC) et certaines collectivités (GRAACC en Rhône-Alpes) y travaillent.

Les « termes du débat » : conditions du périmètre de la concertation

Prendre le CO_2 comme étalon comptable conditionne énormément la façon dont le problème est abordé. Les mesures du problème (évaluation des émissions et des impacts par extrapolation descendante des projections climatiques internationales) restent marquées à la fois par le besoin quantitatif et par l'incertitude indissociable des ces estimations (la mesure des émissions de GES comme la prédictibilité du climat à venir sont deux exercices marqués par nature d'inexactitude). D'une certaine manière, les contours ainsi donnés par l'expertise au « problème climat » conditionnent et limitent les débats possibles, réduisant les imaginaires et les créativités locales potentielles en prédéterminant les formes de réponse (par la réglementation, le marché, l'innovation technique et les comportements).

La communication/information/sensibilisation distingue deux leviers d'action principaux : (1) l'innovation technologique (amélioration de l'efficacité énergétique, changement des appareils énergivores, développement des EnR…) et (2) la modification des comportements (de consommation, de mobilité, d'alimentation) des individus.

Ces deux leviers posent le problème de l'absence d'espace de débat sur l'avenir du territoire en tant que collectif d'individus. La communauté apparaît dans ces discours au maximum élargi au foyer, voire à l'écoquartier (cf. notamment les expérimentations de réduction importante de consommation énergétique et d'empreinte carbone auprès de familles tests : « volontaires pour le climat » en Alsace[14], le concours des « familles à énergie positive » en Rhône-Alpes[15], le Plan Climat de St Etienne « Tous acteurs du climat » et ses dispositifs d'accompagnements

[14] Cf. par exemple l'association alsacienne « Objectif Climat » (association régionale créée en mars 2007 qui œuvre dans le domaine de la sensibilisation et de la mobilisation sur l'enjeu climatique). Objectif Climat accompagne actuellement une centaine de familles volontaires dans une démarche de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de son programme "Volontaires pour le climat".

[15] Organisé par l'ONG Prioriterre, cf. http://www.prioriterre.org/ et http://www.familles-a-energie-positive.fr/ « *Le concours "Familles à*

des particuliers[16], les « ménages pilotes » de la ville d'Onex en Suisse[17] ; le « coach carbone » développé par l'Ademe[18]). L'accent mis sur les comportements individuels, via différentes actions de « management carbone » à destination des individus s'inscrit dans le « *processus d'individualisation de l'action publique environnementale* » tel qu'analysé par plusieurs travaux (Salles : 2006, 205-223)[19]. Ces actions peuvent également servir de support de communication pour des institutions parfois en quête de visibilité auprès du grand public, en créant une relation directe entre la collectivité et chaque individu. Cette communication peut se matérialiser à travers des produits à destination des habitants, comme par exemple la diffusion de la *Climat Box*© auprès des habitants de Mulhouse Alsace Agglomération[20].

Tout se passe comme si l'addition des comportements individuels suffisait à relever le « défi climatique ». Dans cette optique, le territoire n'apparaît guère comme une communauté de destin en capacité de débattre et de choisir ses avenirs énergétiques et ses réponses face au « problème climat » (qui est avant tout un problème éthique et philosophique, renvoyant aux types de rapports homme/nature).

L'intégration locale de cette question *a priori* éminemment politique (il s'agit de « décroître », de réduire par 4 les rejets carbonés de nos sociétés sur un laps de temps de 40 années, ce qui implique des bouleversements considérables du fait du fonctionnement actuel des sociétés occidentales et de leur dépendance extrême aux énergies fossiles) est étonnamment largement dépolitisée localement jusqu'à présent. Cette observation ne permet pas de présager de l'avenir comme l'a montré l'appropriation de la question climatique par les mouvements sociaux internationaux lors de Copenhague ainsi que la conférence mondiale des peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre mère, en Bolivie, en avril 2011 en réponse à l'échec de Copenhague.

Situations de contestation ou de conflit

L'argumentaire climatique peut être mobilisé quand cela « coince » sur un territoire. En situation de conflit local (par rapport à un projet de développement par exemple), l'argument climatique pourrait être diversement

Energie Positive" est un concours d'économies d'énergie dont l'objectif est de démontrer que tous ensemble il est possible de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre en participant à une action concrète, mesurable, et conviviale. »

[16] Dans le cadre de son Plan climat, St Etienne Métropole propose deux options : un accompagnement des familles avec un animateur et un suivi (Programmes expérimentales « Familles éco-citoyennes » : http://www.tousacteursduclimat.fr/agir/devenez-une-famille-ecocitoyenne/) ou un outil d'autoévaluation en ligne pour suivre et faire évoluer ses consommations par des gestes éco-citoyens (http://www.ecocitoyens.org/).

[17] « *Modifier nos comportements quotidiens pour économiser l'énergie, l'eau, les déchets ; être sensibilisés à la mobilité douce et aux achats responsables ; préserver sa santé, consommer mieux tout en gardant son confort, c'est possible ! C'est dans cet objectif que la commune d'Onex du canton de Genève (17 000 habitants) a mis en place un projet très innovant. Trois mois durant 32 ménages onésiens, soit 100 personnes, ont adapté leur comportement aux exigences du développement durable.* » http://www.duralpes.com/la-ville-d%E2%80%99onex-lance-le-defi-des-%C2%AB-menages-pilotes-%C2%BB/

[18] « *Avec l'application Coach Carbone®, qui s'adresse à tous les foyers, on dispose dorénavant d'un outil d'évaluation qui permet de construire un scénario individualisé d'actions de réduction de nos consommations d'énergie tout en mesurant les progrès accomplis* » en ligne [http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=21603&m=3&catid=23871&p1=70114&p2=1].

[19] Salles D. (2006), *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, éditions Syllepses, collection écologie et politique, Paris, 250 p.

[20] « *Cet outil se présente sous la forme d'une boîte en carton contenant différents petits objets permettant de réaliser des économies d'énergie et d'eau : 3 ampoules basse consommation, 2 réducteurs de débit d'eau (pour robinet et pour douche), 1 thermomètre à alcool, 1 sac de pré-tri pour les déchets, un échantillon de laine de chanvre, un mode d'emploi, un livret « Tous Clima'cteurs ». À travers ces différents petits outils, la Climat Box© permet à chacun d'identifier les postes d'économie d'énergie et d'eau de son logement et ainsi d'en réduire les consommations d'une façon tout à fait simple et efficace.* » Dans la description qui en est donnée, il faut noter également que « *La collectivité vend les Climat Box© au prix coûtant des éléments de la boîte.* » et que « *La Climat Box© est « une idée des habitants pour les habitants ».* » L'objectif est de diffuser 3000 Climat Box©. Extraits de la page internet : « *Réalisation et diffusion d'une Climat Box* » http://observatoire.pcet-ademe.fr/action/fiche/14

mobilisé et donner lieu à des appropriations plus conflictuelles. L'argumentaire climatique et les gains de CO2 évités peuvent être mobilisés sous différentes formes et on voit apparaître des utilisations contradictoires de ces ressources argumentaires (mobilisées différemment par exemple entre les pro- et les anti-nucléaires, ou encore pour justifier ou au contraire dénoncer le projet de ligne TGV Lyon-Turin[21]).

Le citoyen dans la participation institutionnalisée

Dans les pratiques, une pléthore d'actions vise le grand public ou des groupes cibles plus particuliers (habitants, gestionnaires de parc immobilier, acteurs et décideurs locaux, jeunes agriculteurs…). Ces actions se limitent très généralement à de l'information : il faut sensibiliser et acculturer à une menace complexe, via différentes médiations (projections de films, pièces de théâtre, expositions, forum régional, site internet, documentation, tournées de conférences).

Le « problème climat » est très généralement traité conjointement avec la question de la « transition énergétique » (dépendance aux énergies fossiles, réduction de la consommation et transition vers des sources non carbonées…). Beaucoup plus rarement sont abordés les éventuels impacts à venir liés au changement climatique, et le registre catastrophiste est utilisé avec prudence et parcimonie (par peur de décourager). C'est sur ces sujets précisément (se représenter les conditions climatiques futures et les formes d'évolution du territoire) que se développent les initiatives d'anticipation les plus ouvertes (notamment avec des travaux d'architecture comme le collectif « + 2 ° et alors ? » ou l'école d'architecture de Grenoble et le programme « Chaleurs Urbaines »).

Le citoyen se retrouve dans la participation institutionnalisée. Il est là pour légitimer les programmes d'action. Il y a une certaine standardisation des discours, liée aux méthodes comptables sur lesquelles s'appuient essentiellement les diagnostics du problème (la structure des émissions reste très similaire entre les territoires d'un même pays : transport, habitat, industrie, agriculture, avec quelques modifications liées aux caractéristiques physiques et socio-économiques).

La participation institutionnalisée peut permettre des démarches de prospective souvent beaucoup plus ouvertes avec des mises en débat et des scénarios contrastés sur des questions de crises climatique, énergétique et sociale. Dans cette optique, les seules pratiques observées sont des démarches de prospective territoriale, conduites par des organismes consultatifs (CESR Bretagne[22] et conseil de développement du Grand Lyon par exemple).

---

[21] Cf. notamment l'analyse économique du projet de TGV Lyon-Turion réalisé par Rémy Prud'homme, qui comptabilisé également les gains de CO_2 au titre des externalités et note dans une synthèse de cette étude parue dans le journal L'Ecologiste : « *On remarque la faible importance des externalités, y compris l'externalité liée à l'effet de serre. (…) Mettre en avant cette externalité pour justifier un investissement public de 16 milliards, comme on le fait souvent, apparaît pour le moins peu convaincant.* » cf. Prud'homme R. (2007), « *L'erreur du TGV Lyon-Turin* », pp.6-7 *in* l'Ecologiste n°23, Vol. 8 n°3, Juillet-septembre 2007. Cf. également L'Ecologiste n°24, octobre-décembre 2007, Courrier des lecteurs, p. 60. *Réponse du président de la société Lyon Turin Ferroviaire à l'article du professeur Remy Prud'homme.*

[22] CESR Bretagne (2009, *Pouvoirs et démocratie en Bretagne à l'épreuve du changement climatique, à l'horizon 2030*, Conseil Economique et Social de Bretagne, octobre 2009, Rennes, 199 p. [www.cesr-bretagne.fr]

Les initiatives non institutionnelles

Dans l'équipe de François Bertrand, des chercheurs travaillent sur des initiatives politiques locales telles que le mouvement des « *transition towns* » ou celui des rationnements volontaires en carbone[23]. Il n'y a alors pas de co-construction, mais des constructions parallèles, voire complémentaires (ou antagonistes) d'initiatives locales face au « problème climat » et à la transition énergétique (attention cependant à relativiser en fonction des contextes politico-administratifs et des cultures politiques nationales). Ce sont des démarches ascendantes qui n'ont pas ou peu de relais institutionnel, même localement.

Il y a également un effet taille pour les villes en transition : elles émergent plutôt sur de petits territoires[24].

En France, il y a par exemple des plans régionaux de descente énergétique élaborés par des membres de la société civile (exemple de l'association Virage Energie qui élabore et anime des démarches de ce type dans plusieurs régions françaises, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Pays de la Loire, Île-de-France depuis peu). En Nord-Pas-de-Calais a été élaboré un scénario Facteur 4 pour 2050, sans nucléaire, argumenté avec une prospective comptabilisée. Cela permet de remettre en débat l'action par rapport au changement climatique.

Conclusion et perspectives

Le changement climatique, dans la lignée du développement durable, apparaît actuellement comme un facteur de consensus pour justifier l'action collective, mais se hisse bien moins souvent au rang de question clé permettant de réinterroger de façon critique l'ensemble des actions collectives (sens, rationalités, etc.). En ce sens, la mobilisation actuelle sur les scènes locales du « problème climat » et de la nécessaire lutte « contre » se fait de façon rassembleuse, en permettant sans doute un réel verdissement de certaines politiques locales (recyclage et gain de légitimité de certaines actions préexistantes, rassemblement plus cohérent d'actions disparates, innovations institutionnelles, etc.). En revanche, le « problème climat » en lui-même, pas plus que le développement durable préalablement, ne paraît en mesure d'ouvrir de réelles scènes de débat inédites et de réinterroger profondément le sens et la cohérence des politiques locales dans leur ensemble.

Afin de compléter l'intervention d'Olivier Soubeyran, François Bertrand alerte sur le fait de ne pas tomber dans un débat qui n'est pas propre au changement climatique. L'association des populations à leurs gestions et leurs acceptabilités dépend grandement des responsabilités de chacun en matière de sécurité des personnes. Si l'État est responsable de la sécurité de chacun, c'est à lui de définir les règles de prévention. L'association des individus demeure alors problématique et dépend également de ce qui est visé : risque zéro ou implication réussie ? Un exemple intéressant, mais qui renvoie finalement aux stratégies que l'on peut retrouver en gestion des risques.

François Bertrand s'interroge également sur la place laissée à la co-construction dans le deuxième temps des politiques Climat, et notamment avec les PCET. La concertation devient obligatoire, mais cela ne signifie pas que le champ de l'imaginaire des propositions va s'ouvrir. De plus, il va y avoir un découplage entre les territoires de moins de 50 000 habitants qui ne seront pas soumis aux textes, et les autres.

[23] Cf. les CRAGs, Carbon Rationing Action Groups Cf. notamment Mathilde Szuba et Luc Semal « *Rationnement volontaire contre « abondance dévastatrice » : l'exemple des crags* », Sociologies pratiques 1/2010 (n° 20), p. 87-95. URL : www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2010-1-page-87.htm.

[24] Cf. notamment le dossier rédigé par Luc Semal et Mathilde Szuba sur les « *Villes en transition* » dans la revue *Silence* n°365, février 2009, pp.4-18 & Luc Semal et Mathilde Szuba « *Villes en transition : imaginer des relocalisations en urgence* », *Mouvements* 3/2010 (n° 63), p. 130-136.

Actuellement, comment savoir si la question climatique sera politisée localement ? Copenhague a illustré la saisie de la question climatique par les mouvements sociaux, mais rien ne permet de présumer de la suite.

Analyse et témoignage sur la place de la participation dans les actions des territoires dans la lutte contre le changement climatique

Albane Gaspard, ADEME

Cette communication a pour objectif de revenir sur les discussions du colloque Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET), organisé par l'ADEME et ses partenaires les 27 et 28 octobre 2010 (http://www.colloque-pcet.ademe.fr), au cours duquel ont été notamment discutées les question de concertation dans les PCET. Albane Gaspard est intervenue dans l'un des ateliers de ce colloque dont elle va présenter les discussions. Il s'agit de son point de vue « d'acteur » qui a pour but de compléter (et qui rejoindra parfois) les réflexions des intervenants précédents.

L'ADEME est placée à l'interface entre le monde opérationnel et le monde de la recherche et finance depuis une dizaine d'années des recherches sur la concertation, essentiellement dans le domaine de l'aménagement du territoire, des déchets aux éoliennes, de la réhabilitation des sites pollués au captage et stockage de CO_2.

Albane Gaspard a relu les débats de l'atelier concernant la concertation dans les PCET en se servant de la grille de lecture qui est habituellement utilisée par la communauté scientifique pour analyser les conflits d'aménagement. Elle s'arrêtera surtout ici sur la question de la participation du public. La participation des parties prenantes (services déconcentrés de l'État, associations, chambres de commerce et d'industrie…) à l'élaboration des PCET s'inscrit dans un mouvement vers une politique publique territoriale plus partenariale, déjà connue des acteurs du territoire, et pose sans doute moins de problèmes opérationnels.

La question de la concertation avec le grand public dans les PCET, telle qu'elle est présentée par un certain nombre d'acteurs, semble comporter plusieurs grands écueils (qui dessinent d'ailleurs en creux un rôle pour le chercheur en sciences sociales). Ces écueils, auxquels sont confrontés les chargés de mission des Plans Climat, présentent des ressemblances avec les difficultés rencontrées par les porteurs de projets d'éoliennes, d'incinérateurs de déchets, etc.

Un premier écueil est la tendance à confondre information et concertation, ainsi que sensibilisation et concertation. Ainsi, certaines démarches participatives sont lancées essentiellement pour sensibiliser le public et faire comprendre le bien-fondé des politiques de lutte contre le changement climatique.

Les personnes en charge de cette participation font souvent un lien presque direct entre information, sensibilisation et changement de comportement. Or la question du changement de comportement est bien plus compliquée que cela (voir notamment les travaux menés par l'équipe de Roland Raymond à l'Université de Savoie dans le cadre de CDE, ou les travaux de Stéphane Labranche[25]). Il y a là une place pour les sciences sociales d'autant que les chargés de mission Plan Climat, au vu des difficultés rencontrées, sont demandeurs d'une aide pour mieux comprendre les impacts des opérations de sensibilisation qu'ils mettent en place.

Un deuxième écueil est le fait que dans ces concertations tous les sujets ne sont pas ouverts au débat.

---

[25] La Branche S. (2009), « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, [En ligne], mis en ligne le 25 mai 2009. URL : http://vertigo.revues.org/8346 consulté le 6 décembre 2010.

Dans les conflits d'aménagement, l'opportunité d'agir ou non suscite beaucoup de débats (par exemple : construire ou non un incinérateur, un parc éolien…). Au contraire, dans le cadre des PCET, la question de l'opportunité de mettre en place des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique n'est pas ouverte au débat. Le fait de ne pas ouvrir un espace pour discuter de l'opportunité de mise en œuvre peut susciter des frustrations chez la population. Dès lors, promettre la co-construction (au sens d'Arnstein[26]) à la population revient à lui faire la promesse de revenir sur ces questions d'opportunité, alors qu'elles sont déjà décidées.

Ce danger a été très bien formulé par les chercheurs anglais du *Tyndall Centre on Climate Change* : *« de manière centrale, si une agence (ou une institution) a l'objectif de favoriser la mise en place d'une stratégie d'adaptation [au changement climatique], il faut alors reconnaître que cela limite nécessairement les ambitions que l'on peut assigner à la participation et il faut être explicite dès le début sur la portée réelle de la participation du public. […] Il est important [dans cette situation] de ne pas promouvoir la participation du public comme un processus bottom-up. Cela ne peut pas être le cas, car la décision fondamentale a déjà été prise. Il faut plutôt expliquer soigneusement l'objectif, les limites et les résultats attendus de la participation, ainsi que l'intérêt du processus, en fournissant les assurances nécessaires que ce processus aura un impact réel sur la formulation de la politique »*[27].

Un troisième écueil consiste à vouloir à tout prix mobiliser, faire participer le grand public. S'il y a une dimension démocratique revendiquée à faire participer la population, on constate avec les PCET un décalage classique (bien documenté notamment dans le champ de la participation dans les projets urbains), entre offre et demande de participation.

En ce qui concerne l'offre de participation, les chargés de mission constatent une difficulté à mobiliser les gens : l'offre de participation ne semble pas rencontrer une demande de participation de la part du public. Pour rebondir sur l'intervention de Cécile Blatrix au sujet des conférences de citoyens, Albane Gaspard explique que comme le grand public est difficile à mobiliser sur la question climat, les conférences de citoyens apparaissent alors comme un moyen de faire participer un « public captif ». Des études suédoises[28] ont cependant montré que la capacité de ces dispositifs à générer des solutions de rupture n'était pas acquise, ce qui semble relativement normal, car même si les participants ont été formés pendant trois mois sur les sujets, ceux-ci restent très complexes.

Par ailleurs, les demandes de participation sur la question climat ne sont pas toujours comprises comme telles par les chargés de mission. La multiplication des conflits locaux autour d'éoliennes ou sur les frictions autour des stratégies d'adaptation des stations de ski au changement climatique traduisent une demande d'intervention de groupes sociaux dans le processus de décision, donc une demande de participation. On pourrait sans doute également analyser les phénomènes d'effet rebond (par exemple lorsque dans les logements récemment isolés sont observées des consommations plus élevées que prévues) comme une manifestation de résistance silencieuse (l' « exit » d'Hirschman), qui pourrait se transformer en demande de participation (« voice ») dans le futur.

Offre et demande de participation ne se rencontrent donc pas.

---

[26] Arnstein S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35 (4), pp. 216-224.

[27] Few R., Brown K. et Tompkins, E.L. (2006), "*Public Participation and Climate Change Adaptation*", Tyndall Centre for Climate Change Research Working Paper 95, p. 12 (traduction ADEME, 2010)

[28] Carlsson-Kanyama A., Dreborg K-H., Moll, H.C. et Padovan D. (2008), "*Participative backcasting: a tool for involving stakeholders in local sustainability planning*", Futures (40), pp.34-46

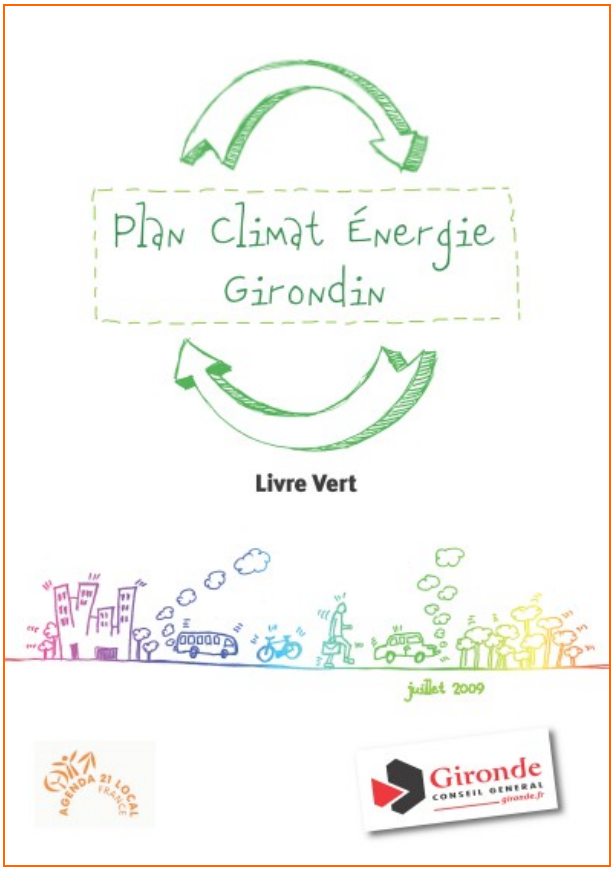
En conséquence, si l'offre de participation servait à tester l'acceptabilité ou la faisabilité pratique des mesures proposées, plutôt que de ne faire que de la sensibilisation, sans doute pourrait-elle contribuer de façon plus efficace à la lutte contre le changement climatique.

Participation et Plan Climat-Énergie en Gironde
Jean-Yves Boutet, responsable de la mission Plan Climat Énergie au Conseil général de la Gironde

La mission Plan Climat Énergie est intégrée à la mission Agenda 21 (en phase de première révision) et rattachée à la Direction générale des services, ce qui permet d'avoir une vision globale des activités des uns et des autres. L'élaboration du plan Climat de Gironde a précédé de loin le vote de la loi du Grenelle 2.

La méthode choisie pour construire le Plan climat énergie girondin est ce que l'on peut qualifier de « mode de consultation européen ». Construite en deux temps, elle s'appuie sur un Livre Vert et un Livre Blanc. Cette démarche se veut cohérente avec les stratégies des instances européennes, les engagements internationaux de la France, les stratégies nationales (Grenelle de l'Environnement), le Plan Climat Aquitain et les politiques départementales.

Le Livre Vert



Édité en juillet 2009, le Livre Vert a posé le cadre pour le territoire girondin, établi des constats, listé des questions, en vue d'organiser une consultation large de tous les publics pendant six mois, notamment via internet.

Le lancement du Livre Vert a été précédé de la création d'une Mission Plan Climat Énergie rattachée au Vice-président et à la direction générale des services, œuvrant au sein de l'Agenda 21. Avant sa diffusion, une première version du Livre Vert a été est transmise au Conseil scientifique, un regroupement d'experts issus de différents domaines travaillant autour de la climatologie, sédimentologie, nucléaire, géologie, etc. Les membres du conseil scientifique ont été invités à apporter leurs contributions et expertises sur la question des impacts du changement climatique en Gironde. Une réunion officielle de présentation avec la presse, en présence du conseil scientifique, a lancé le Livre Vert.

Le document a ensuite été diffusé sur la base d'une campagne de communication (considérée comme modeste : 80 000 euros). Le Livre Vert avec ses 80 questions a été mis en ligne sur le site www.gironde.fr ; quatre affiches (avec des titres accrocheurs pour faire réagir) ont été placardées dans les abribus et les lieux publics ; enfin un spot radio et un film vidéo ont été créés.

Les neuf thématiques du Livre Vert sont : Transport et Planification Urbaine ; Habitat, Bâtiment, Eco-Construction ; Industrie et Énergies Renouvelables ; Agriculture, Viticulture et Forêt ; Prévention et Valorisation des déchets ; Eau, Estuaire, Fleuves et Biodiversité ; Littoral et Tourisme ; Précarité énergétique (car la première compétence du conseil général est le social) et Santé.

Le Livre Vert a également permis de sensibiliser, par exemple avec une carte [ci-contre] montrant l'évolution de l'estuaire de la Gironde si deux tempêtes se succédaient : des milliers d'habitats seraient inondés. La démarche a donc permis de transmettre au public des données importantes.

Concernant la consultation, le parti-pris était de travailler via internet. 5 400 réponses ont été reçues par ce biais (sous couvert d'anonymat) et une vingtaine de contributions «papier» ont été réceptionnées. Toutes les réponses ont été analysées par un bureau d'étude qui en a fait une présentation dynamique et synthétique lors d'un récent comité de pilotage.

Pour donner un exemple de retours, les éléments concertant le thème Littoral sont :

- Une unanimité sur la mise à disposition de tableaux de bord du littoral.
- 13 % des participants sont favorables à un observatoire du changement climatique.
- Une hiérarchie des risques d'évolution de la côte océane : vulnérabilité des digues de l'estuaire et des fleuves, retrait du trait de côte, fragilité de sites exposés (Bassin Arcachon, centrale nucléaire, stations touristiques), adaptation faune-flore, salinisation des nappes.
- Des réponses favorables à la limitation de l'étalement et du mitage urbain du littoral : 80 % des participants sont favorables à la maîtrise de l'inconstructibilité, 56 % sont favorables au recul des espaces bâtis côtiers. Si la question était reposée maintenant, après la tempête Xynthia, les résultats seraient d'autant plus importants.

Le Livre Blanc

La deuxième étape de l'élaboration du Plan Climat Energie girondin a été l'élaboration d'un Livre Blanc. Le Livre Blanc s'appuie sur deux étapes successives :

- la consultation publique, menée de juin 2009 à juin 2010 dans la foulée du Livre Vert, via un questionnaire en ligne comprenant 80 questions sur 9 thèmes à forts enjeux en Gironde. Cette consultation a reçu 5 300 réponses, qui ont été analysées pendant l'été 2010 ;

- une concertation technique, appuyée sur cinq ateliers dont les thèmes correspondaient aux principaux domaines d'intervention locale en matière de changement climatique. Ces ateliers se réunit une première fois en septembre 2010. Une deuxième session interviendra en janvier après l'examen des comptes rendus des premiers ateliers.

La phase de concertation a démarré en septembre 2010 avec l'organisation d'une plénière en présence de la presse. Les acteurs de cette concertation sont regroupés au sein du Club Climat Énergie constitué des représentants des institutions et des administrations des socioprofessionnels et des usagers et associations (350 personnes repérées).

Les cinq ateliers thématiques sont :

1. Habitat	Financer la rénovation énergétique des bâtiments Inciter les propriétaires à agir Lutter contre la précarité énergétique
2. Mobilité et Aménagement	Augmenter la part modale des transports collectifs Développer les alternatives à la voiture solo Maîtriser les besoins de mobilité
3. Activités économiques	Encourager et aider les entreprises à réduire leurs émissions Réduire l'impact du transport de marchandises Soutenir les éco-activités
4. Secteur public exemplaire	Patrimoine public et déplacements des agents Rendre la commande publique éco-responsable Conditionner les aides publiques
5. Vulnérabilité et Adaptation au changement climatique	Limiter les impacts sur le littoral Limiter les impacts sur la ressource en eau et l'agriculture Limiter les impacts sur la santé et la biodiversité

La première session d'ateliers avait pour objectif d'identifier les mesures pouvant être portées directement par le Conseil général de la Gironde et celles pouvant être portées par les autres acteurs clefs en Gironde, avec un appui du Conseil général (technique, financier, de coordination, d'information…). La seconde session d'ateliers sera organisée d'ici la fin de l'année 2010 afin de hiérarchiser les mesures retenues et de prévoir, pour chacune, les niveaux d'intervention du Conseil général et de ses partenaires.

L'étape actuelle consiste à trier les propositions faites et à en tirer un cahier de propositions. Il est important de souligner que le travail concerne le territoire girondin et n'est pas limité aux compétences du Conseil général de la Gironde.

Un espace collaboratif (PCET 33) a été mis en place sur le site internet du Conseil général pour permettre aux membres du club de coopérer via un forum, organisé selon l'architecture des ateliers. L'espace collaboratif comprend une bibliothèque, des documents, des actualités, et le forum qui va permettre de construire les propositions pour le plan Climat. Le système des flux RSS permet de surveiller l'actualité et de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue.

Le Livre Blanc, qui donnera naissance au Plan Climat est une co-construction entre les acteurs du Club Énergie Climat et le Conseil Général. Cette pratique de co-construction est issue de l'expérience de l'Agenda 21. Une attention particulière est accordée au fait que les intervenants ne sont plus anonymes (comme dans la première phase), mais identifiés, et au fait que la validation des recommandations est collective.

ÉROSION DE LA CÔTE ATLANTIQUE, SUBIR OU ANTICIPER ?
donnez votre avis sur : gironde.fr
PLAN CLIMAT Gironde
Gironde
BOUGER PROPRE, POSSIBLE POUR TOUS ?
donnez votre avis sur : gironde.fr
PLAN CLIMAT Gironde
Gironde
COMMENT SE CHAUFFER SANS RÉCHAUFFER LA PLANÈTE ?
donnez votre avis sur : gironde.fr
PLAN CLIMAT Gironde
Gironde
NOS FORÊTS EN DANGER : COMMENT RÉAGIR ?
donnez votre avis sur : gironde.fr
PLAN CLIMAT Gironde
Gironde

Anne Ged, directrice de l'Agence Parisienne du Climat

Jusqu'en avril dernier, Anne Ged était consultante au sein d'un grand cabinet et a dans ce cadre accompagné une vingtaine de collectivités dans leur plan Climat. Elle a notamment travaillé avec Pierre Radanne sur la rédaction du guide national de l'ADEME sur le plan Climat. Elle est maintenant directrice de l'Agence Parisienne du Climat (APC). Elle intervient aujourd'hui riche de son expérience en tant que consultante tout en étant représentante de l'action d'un territoire.

De son ancienne vie, plusieurs leçons peuvent être tirées qui sont tout à fait en phase avec la présentation de Jean-Yves Boutet. Il y a eu une évolution des collectivités territoriales qui savaient qu'il fallait mettre en place de la concertation, mais avaient des doutes et des peurs. Les questions qui se posaient étaient alors pragmatiques et le témoignage d'aujourd'hui est lui-même très pragmatique.

Une première question que se posait Anne Ged en tant que consultante était : quelle est l'histoire de la concertation dans le territoire considéré ? La concertation ne peut pas être permanente : lorsqu'une concertation a déjà eu lieu pour un Agenda 21, un PLU…, il est nécessaire d'en tirer les enseignements pour ne pas sans cesse être dans le débat, mais produire quelque chose.

Une deuxième question était : quelle est la capacité des élus à être en confiance par rapport à un processus de concertation ? Dans une collectivité par exemple, les élus voulaient minimiser cette étape mais se sont aperçus que ce ne serait pas possible. Peu à peu, ils ont ouvert le processus ils ont pris confiance et ont pu porter la concertation.

Le changement climatique est un sujet compliqué et, pour reprendre une expression citée précédemment, « tout le monde n'a pas un beau-frère à Météo-France ou au GIEC »… encore moins un élu, qui est souvent réticent à parler de sujets qu'il ne maîtrise pas.

Une chose importante que Jean-Yves Boutet a présenté, et qui est au cœur de la méthodologie élaborée avec Pierre Radanne, est le Livre Blanc (ou Vert). À un moment donné, il est essentiel d'écrire l'état de la discussion dans un document remis officiellement à la collectivité, aux décideurs, aux élus. À partir de ce document un travail technique peut commencer mobilisant les services, les entreprises, la chambre de commerce, etc. Il s'agit alors de répondre au questionnement du territoire pour produire une politique.

Anne Ged a été le chef de projet du Plan Climat de la Ville de Paris (document de 50 pages remis officiellement au Maire de Paris) à partir duquel les services ont repensé la politique publique en réponse à la demande citoyenne et ont élaboré le plan d'actions qui constitue le Climat de Paris. L'Agence Parisienne du Climat a été créée en réponse au mouvement de mobilisation du territoire lors de l'élaboration du plan Climat de Paris.

Une ville, de par ses compétences et son patrimoine, va pouvoir atteindre 25% des 100% d'objectifs. Il faudra trouver d'autres moyens d'agir pour les 75% restants. L'APC est une réponse pour associer la population et les entreprises à la collectivité afin de répondre aux objectifs du plan Climat.

La concertation s'est faite avec un Livre Blanc mais ensuite il fallait un accompagnement des acteurs pour réaliser la révolution culturelle inhérente à la question du climat. La concertation est donc au cœur des actions de l'Agence Parisienne du Climat.

Le programme de travail pour les dix prochaines années est en train d'être finalisé et plusieurs éléments semblent importants au vu des interventions précédentes.

Tout d'abord le travail de concertation doit amener à une reconnaissance unanime du changement climatique et doit permettre de passer d'une culture de la défiance à une culture de la confiance, et ceci est extrêmement compliqué. En effet, sur ces sujets, il y a beaucoup de raisons pour « ne pas y aller » et une seule suffit pour s'arrêter en chemin.

Il faut également réussir à construire une vision collective du sujet, car c'est un débat de société et non un débat technique : dans quelle société souhaite-t-on vivre au XXIe siècle ?

Pour nourrir cette réflexion, la Ville de Paris a fait travailler un collectif d'architectes *Paris : +2° et alors ?* qui présente leurs travaux dans une exposition au parc de Bercy, composée d'images des arrondissements de Paris en 2050 avec deux degrés de plus (un téléphérique apparaît, les voitures ont disparu…). Les gens s'arrêtent devant ces images, les regardent et s'interrogent ; ils se réapproprient l'idée, et réalisent que 2050 est dans quarante ans seulement. L'imaginaire collectif est un élément clé.

Un autre message est d'arriver à montrer que tout le monde est concerné, les actions positives doivent être visibles, la prise en compte sérieuse de ce sujet sérieux doit être montrée.

L'Agence Parisienne du Climat travaille sur l'accompagnement au changement, mais également sur des chantiers structurels (réhabilitation du parc bâti par exemple). Elle reprend et organise tous les éléments issus de l'élaboration du plan Climat de la Ville de Paris.

En janvier 2011, l'Agence comptera 20 à 25 personnes, son objectif est de porter la dynamique sur le territoire d'ici à 2020 pour mener à bien l'ensemble des actions prévues.

Débat

Simone Sitbon (UNAF) demande comment sont intégrées les générations futures (et nos enfants), dans les concertations et dans les Livres blancs ?

Jean-Yves Boutet répond que dans le cadre de l'Agenda 21, le Conseil général de la Gironde a décidé de doter des collèges volontaires de moyens et d'assistance technique pour élaborer un « Agenda 21 collège ». Sur les cent collèges du territoire, une douzaine en a bénéficié. Cela a permis de travailler ensuite sur l'exemplarité : un petit ouvrage est maintenant diffusé aux enseignants et principaux de collèges.

Aurélien Sautière (Décider ensemble) interroge sur le moyen de créer le lien entre la concertation et la décision. Au travers des interventions, cela semble demeurer une difficulté. Le Livre blanc semble constituer une aide à la décision pour le décideur. Quels autres moyens sont développés par les collectivités locales en Gironde, notamment en direction de l'élu pour l'aider à prendre sa décision ?

Jean-Yves Boutet rappelle que les PCET obligent à s'attaquer à des champs de compétences qui vont de l'Europe au citoyen. Lorsqu'il y a eu le débat sur le Grenelle 2, l'association des Départements de France (ADF) avait souhaité que leur rôle dans les plans Climat soit limité à leur patrimoine et à leurs services. L'ADF n'a pas eu gain de cause, les plans climats sont territoriaux et traitent de toutes les compétences. Si la clause de compétence générale est enlevée, le champ d'action de chaque territoire va se restreindre, d'autant plus que le législateur n'a pas dit comment les plans Climat étaient financés. Entre le Livre Blanc et le plan Climat il va y avoir des discussions avec les partenaires, car il va falloir être en cohérence avec les schémas régionaux, et l'exercice va être délicat.

Pour Anne Ged, le changement climatique va nous occuper tout le siècle donc il y aura des phases successives. Il faut espérer que, dans 5 ou 6 ans, il n'y ait plus de plans Climat, mais une intégration de la problématique climat dans les différentes politiques publiques et stratégies. Jo Spiegel (ex-président de la communauté d'agglomération de Mulhouse) a commencé par former les élus en les obligeant à assister à un séminaire d'une journée afin qu'ils s'approprient le sujet. La volonté d'une personne et son charisme sont très importants. L'élu doit être en capacité de présenter le sujet comme une chance.

Laurence Rocher (Université Lyon 2) travaille avec Françoise Bertrand dans plusieurs des projets qu'il a mentionnés et souhaite prolonger ce qu'il a dit en illustrant avec des expériences locales, notamment la concertation qui s'est déroulée au Grand Lyon dans le cadre du plan Climat. Le Conseil de développement a été saisi par le vice-président du Grand Lyon en charge des questions de développement durable pour se prononcer sur la question climat. Cette saisine concernait notamment les comportements des citoyens dans leurs pratiques quotidiennes. L'idée était d'avoir des recommandations pour que les gens aient des gestes moins impactants, plus environnementaux. Or les propositions du Conseil de développement ont en quelque sorte remis la balle dans le champ du politique en portant sur les politiques à long terme, la cohérence des mesures, etc. La question de la sensibilisation venait en dernier. Par ailleurs, les propositions se voulaient démarquées de débats politiques (par exemple sur la décroissance, sur la croissance verte…), qu'elles émanent des acteurs politiques ou des acteurs de la société civile. Ceci pour souligner que la mobilisation des acteurs se fait de manière spécifique selon l'objet environnemental, ici la problématique du climat.

Patrice Aubertel (PUCA/MEDDTL) interroge Jean-Yves Boutet et Anne Ged sur l'articulation des plans Climat avec les SCOT et les PLU.

Jean-Yves Boutet répond qu'en Gironde sept SCOT sont en cours d'élaboration avec lesquels les PCET doivent être en cohérence selon le Grenelle 2. Le Conseil général de la Gironde a demandé au préfet de Gironde la possibilité d'animer une réflexion inter-SCOT à l'échelle du département pour un consensus minimum avec les collectivités qui sont sur un SCOT et pour avoir un interlocuteur unique qui représente les SCOT. En outre, il y a 7 PCET dans des villes de plus de 50 000 habitants et 7 PCET dans des villes qui n'en ont pas l'obligation, mais qui le souhaitent dans le cadre de leur Agenda 21. Au final il y a donc 14 PCET à articuler avec les 7 SCOT.

Anne Ged précise que l'articulation SCOT, PLU, pays, est complexe et pose le problème de la subsidiarité : qui peut faire quoi ? qui est légitime pour quoi ? Il y a là aussi à s'entendre : il y a tellement à faire que chacun doit faire sa part : si quelqu'un est légitime, il doit l'assumer et celui qui n'est pas légitime doit l'accepter. Cela risque de brouiller les rapports de pouvoir « de la vraie vie », mais il faut y arriver. À titre d'exemple, l'agglomération de Cergy-Pontoise a lancé en même temps un Agenda 21, un plan Climat et un bilan Carbone, avec une programmation annuelle des investissements. Le directeur général de l'agglomération est allé voir toutes les directions pour intégrer tout cela. Quand le levier est très fort, les lignes peuvent bouger.

Les premières collectivités et entreprises qui ont réalisé des plans Climat se retrouvent aujourd'hui avec des décisions à prendre qui peuvent être rudes, car il y a des choix à faire. Il faut arbitrer sur des choix d'investissement important. À ce moment-là, le décideur a besoin de savoir que les citoyens sont avec lui. La mobilisation du territoire est très importante. Tous les doutes fragilisent la démarche et empêchent de passer à l'étape suivante.

Daniel Delalande observe qu'il n'y a pas eu partage des efforts de -20% entre les Régions. L'État a laissé les services déconcentrés et les Régions fixer les orientations et les objectifs. Au final, les objectifs ne seront pas les mêmes partout. L'État n'aurait pas pu fixer un tel partage des efforts, car il n'avait pas les connaissances nécessaires, notamment sur les énergies renouvelables.

Cécile Blatrix (AgroParisTech) observe que pour l'instant a été évoquée la formation des élus pour qu'ils se sentent à l'aise avec ce type d'enjeux, mais se pose également la question de la rentabilité politique sur ce thème : concrètement il s'agit de rentabilité électorale. Des études récentes de Daniel Boy, financées par l'ADEME, montrent les évolutions des représentations, sur la base de panels, sur une période moyenne. Du côté des parlementaires aussi bien que pour l'opinion publique, depuis 2010, il y a une baisse du soutien à des actions contre le changement climatique. Albane Gaspard l'a évoqué, mais on a jusque-là peu parlé du rôle des climato-sceptiques et de la mobilisation anti-actions contre le changement climatique.

François Bertrand répond qu'en effet l'argument climato-sceptique fragilise les démarches sur la scène locale. La controverse risque d'avoir une survivance longue et vouloir faire entendre une seule voix et risque de susciter un retour de bâton. Le film d'Al Gore est autant construit pour convaincre qu'un film de climato-sceptique. Les outils utilisés par les collectivités doivent être choisis avec soin. Par ailleurs, mobiliser les gens sur la base de données chiffrée présente un risque : par exemple les méthodologies pour les bilans carbone ont d'importantes inexactitudes. Enfin, en effet, la question de la rentabilité politique est centrale au niveau local. Il y a une différence entre atténuation et adaptation. Concernant l'atténuation, l'opinion publique est sensibilisée, alors que l'adaptation peut être vue comme choquante avec des réactions parfois plus fortes. La question peut être difficile à porter sur la scène locale, les retours sur investissement sont difficiles, et qui paye ? Les questions liées au littoral ouvrent des perspectives sans commune mesure avec les capacités des collectivités.

Anne Ged pense qu'il peut y avoir rentabilité politique si le double dividende est trouvé : à court terme, il peut y avoir réduction des charges pour le citoyen, diminution des problèmes de transports, de nouveaux emplois, etc.

Laurent Mermet intervient sur l'action environnementale. La réaction contre l'action environnementale est une réaction fondamentale. Dans tous les domaines de l'environnement, des gens luttent contre, un discours unanimiste ne peut pas être tenu longtemps. Aux États-Unis les plans Climat suscitent de forts débats et des oppositions.

Daniel Delalande observe que les discussions sur les quotas font émerger les oppositions. Pour revenir à l'institutionnalisation descendante, les PCET ont certes été rendus obligatoires, mais avant cette décision il y a eu une concertation.

François Bertrand avait observé l'institutionnalisation descendante bien avant le Grenelle pour montrer qu'il y avait d'abord, comme Daniel Delalande l'a présenté, des accords internationaux, européens et nationaux, puis, dans le cadre national, cinq ans environ se sont passés avant que les territoires ne soient considérés. Quant aux objectifs quantifiés, ils permettent aux territoires de se raccrocher à ce qu'ils connaissent. Il ne s'agissait pas de dire que l'État les imposait.

Anne Lieutaud (CGDD/MEDDTL) revient sur des discussions récentes : quelle est la spécificité de la concertation dans le domaine environnemental et dans celui du développement durable ? Peut-on dire que par rapport au changement climatique, il y a un mode de concertation qui se dégage ? L'échelle des territoires peut être déterminante par rapport à la concertation, mais est-ce que le changement climatique modèle une forme spécifique de concertation ?

Albane Gaspard répond que la politique climatique impose de persuader les cibles en préalable à l'action, contrairement à d'autres politiques pour lesquelles ce n'est pas nécessaire. C'est lié à l'idée de liberté individuelle : les gens doivent prendre la décision d'agir, cela ne doit pas leur être imposé. Il y a une dimension démocratique qui peut aussi être un handicap, car comment convaincre tout le monde et éviter les conflits ?

Laurent Mermet souligne la généralisation de la planification participative. Qu'elle soit dure (type PLU) ou plus modérée, la planification participative est admise. Les chercheurs s'y sont beaucoup intéressés au début (années 1990), mais depuis sa généralisation n'est peut-être pas étudiée. Une conséquence est que les publics finissent par se tarir. Les espaces collaboratifs comme ceux du Conseil général de la Gironde sont intéressants surtout quand ils sont ouverts à tous les publics. Aujourd'hui, n'importe qui peut avoir accès à tous les dossiers des procédures de négociation des Nations-Unies. Il y a une possibilité virtuelle de participer qui n'est pas étudiée non plus. Le paysage a énormément évolué par la multiplication des procédures et par les nouveaux moyens de faire.

Conclusion

Claude Millier (AgroParisTech-Engref), président du Conseil scientifique du programme GICC

Le GICC travaille sur toute la chaîne du climat (impacts, vulnérabilité, dommages...), l'adaptation n'est finalement qu'un sujet parmi d'autres, très importants, mais qui doit être constamment mis en regard de la vulnérabilité et des dommages. Cette notion était implicite dans les interventions d'aujourd'hui, le programme GICC doit être explicite sur ce thème alors que le programme CDE peut plus se focaliser sur les stratégies et méthodes de concertation. Il souhaite que les membres des programmes travaillent ensemble et est d'accord avec la présentation d'Olivier Soubeyran. À l'intérieur du programme GICC, est vécu le compromis entre une vision un peu planificatrice (GICC est comme CDE en appui aux politiques publiques) et le fait que la planification nécessite des contrôles à différentes étapes.

Des éléments propres aux travaux sur l'adaptation ne sont pas apparus dans les débats. La vision « ingénieur » est en termes de modèles, scénarios, impacts et, derrière, une sorte de contrôle optimal. Une part de plus en plus importante des gens qui travaillent sur l'adaptation pense que l'on ne peut pas attendre la perfection de modèles « intégrés » et qu'il faut travailler d'une autre manière. Certains regardent l'adaptation comme relativement « autonome » par rapport au climat. Cette deuxième communauté est peut-être plus proche de CDE, mais les deux positionnements sont intéressants. Il faudra construire des passerelles entre les deux programmes.

Laurent Mermet remercie les intervenants et les participants. Il remercie également Anne Lieutaud d'avoir animé cet après-midi de séminaire d'autant plus qu'il s'agit de sa dernière participation au programme CDE, car elle change prochainement de poste. Les participants au programme CDE lui doivent un au-revoir reconnaissant.

Liste des inscrit(e)s

AUBERTEL	Patrice	MEDDTL PUCA
BAGNATI	Marie-Christine	MEDDTL CGDD DRI Service de la recherche
BARBRY	Lise	LAB-URBA
BELAIDI	Nadia	CNRS - UMR PRODIG
BÉNÉVISE	Françoise	Lazuli
BERTRAND	François	Université de Tours UMR CITERES 6173
BILLET	Philippe	Institut droit de l'environnement Univ Jean Moulin Lyon 3
BODIGUEL	Aude	ADEME
BOISROUX-JAY	Anne	MEDDTL DGALN Eau et biodiversité
BOUTET	Jean-Yves	Conseil général de la Gironde
BRIAND	Élaine	CERDD Pôle Climat
BROCHIER	Jean-Baptiste	Solar Energy Consulting
CARRÉ	Patrice	Décider ensemble
CERON	Jean-Paul	TEC Conseil
CHAMBOURDON	Hortense	CNRS-MESHS
DE CHEVEIGNÉ	Suzanne	EHESS CNRS centre Norbert Elias
DE KERIZOUET	Marie-Carole	Nass&Wind Offshore
DELALANDE	Daniel	MEDDTL DGEC
DERKENNE	Chantal	ADEME
DESMARES	Thomas	Étudiant M2 APIC Sorbonne
DIDIER	Nadège	RE-Sources
DIEDHIOU	Demba	France Nature Environnement
DOLISY-BONNETEAU	Dominique	ENGREF AgroParisTech
DUBOIS	Ghislain	TEC Conseil
FOURNIER	Élise	Eversheds LLP
GARCIA	Lauriane	ARENES
GASPARD	Albane	ADEME
GED	Anne	Agence Parisienne du Climat
GISSINGER	Thierry	Fondation de France
GUERRIEN	Frédéric	Île-de-France Recherche & Innovation
GUINCHARD	Christian	Université de Franche-Comté LASA
HAVARD	Jean-François	Université de Haute Alsace
HUBERT	Claire	MEDDTL CGDD DRI SR
KERGREIS	Sylvie	Université Rennes 2 Dépt de sociologie LAUREP
KREUZER	Karin	ENERTRAG AG France
LEGRIS	Pierre	ABAÉTÊ Conseil

LEJEUNE	Caroline	CERAPS Lille
LIEUTAUD	Anne	MEDDTL CGDD DRI
MAGNAN	Alexandre	IDDRI
MATHIEN	Adeline	France Nature Environnement
MELÉ	Patrice	Université de Tours UMR CITERES COST
MER	Rémi	Consultant
MERMET	Laurent	ENGREF AgroParisTech
MORA	Olivier	INRA DPE
NÉNERT	Jérôme	EDF Mission débat public
OGORZELEC	Laetitia	Université de Franche Comté LASA
PERRIN	Laure	Par Là, à Travers Conseil en environnement
PONCELET	Jean-Baptiste	France Nature Environnement
PRECHT	Johann	Poweo
QUERRIEN	Anne	Les Annales de la Recherche urbaine
RAOUL-DUVAL	Judith	Zogma / Cité+
REVEL	Martine	École nat. supérieure en Génie des systèmes industriels
RIOLLET	Romain	Université Toulouse-le-Mirail CERTOP CNRS
ROCHER	Laurence	Institut d'urbanisme de Lyon Université Lyon 2
SALLES	Denis	Cemagref Bordeaux
SAMIE	René	EDF R&D Hydraulique et Environnement
SANTONI	Laure	EDF R&D Hydraulique et Environnement
SAUTIÈRE	Aurélien	Décider ensemble
SEON-MASSIN	Nirmala	ONEMA Office national de l'eau et des milieux aquatiques
SITBON	Simone	UNAF
SIVY	Corentin	Noveo
SOUBEYRAN	Olivier	Institut de géographie Alpine
SUAREZ	Sébastien	France Nature Environnement
TOLEDANO	Jacques	Eticité
VOGEL	Valérie	Université Bordeaux 3