



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 8, n°2 | Juillet 2017

Lutte contre le changement climatique et maîtrise de la demande d'énergie

L'élaboration des politiques climatiques locales : usage et portée d'un dispositif de concertation

Implementation of local climatic policy: use and output of consultation process

François Bertrand et Marion Amalric



Éditeur

Réseau « Développement durable et territoires fragiles »

Édition électronique

URL : <http://developpementdurable.revues.org/11715>
DOI : 10.4000/
developpementdurable.11715
ISSN : 1772-9971

Référence électronique

François Bertrand et Marion Amalric, « L'élaboration des politiques climatiques locales : usage et portée d'un dispositif de concertation », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 8, n° 2 | Juillet 2017, mis en ligne le 28 juillet 2017, consulté le 31 août 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11715> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11715

Ce document a été généré automatiquement le 31 août 2017.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

L'élaboration des politiques climatiques locales : usage et portée d'un dispositif de concertation

Implementation of local climatic policy: use and output of consultation process

François Bertrand et Marion Amalric

- 1 Dans le cadre de la réflexion sur le changement climatique et la maîtrise de l'énergie, la question de la gouvernance locale des enjeux liés au « problème climat¹ » s'est posée avec plus d'acuité lorsque les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants ont été contraintes par la loi « Grenelle 2 » de juillet 2010 de mettre en place des Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET)². L'analyse de l'élaboration d'une politique climatique locale permet de souligner les enjeux auxquels répondent les communautés d'agglomération (CA), notamment en termes de concertation. En effet, face à une faible appropriation sociale du problème climat, et à une connaissance partielle des effets des changements climatiques sur les territoires, les chercheurs comme les commanditaires de ces politiques publiques sont en mesure de se demander si la concertation permet d'appréhender localement un enjeu global, et comment la recherche-action présentée dans le présent article répond à ce double questionnement³. Cette analyse prolonge ainsi les recherches sur les démarches de concertation liées au PCET (ADEME, 2011 ; ADEME, 2012) et aux politiques environnementales plus généralement (Barbier et Larrue, 2011 ; Monnoyer-Shmidt, 2013), et vient compléter, par une approche plus « immergée » au sein d'une collectivité, des recherches déjà engagées sur la construction des politiques climatiques locales (Bertrand et Larrue, 2007 ; Bertrand et Rocher, 2007 ; Amalric *et al.*, 2011 ; Bertrand *et al.*, 2012).
- 2 Les auteurs ont été contactés par la Direction régionale de l'ADEME et le service de l'agglomération de Dreux en charge de l'élaboration du Plan Climat afin d'accompagner l'exercice de concertation associé à l'élaboration du premier Plan Climat de la collectivité. Au-delà d'un simple accompagnement méthodologique, ils ont proposé un dispositif de recherche-action centré sur la conduite du processus de concertation et ses contributions

à la construction d'un PCET. La participation au comité de pilotage de l'exercice de concertation, une observation participante lors des temps de concertation et deux vagues d'entretiens semi-directifs (avant et après les temps de concertation) ont permis de détailler l'usage et l'intérêt du dispositif de concertation instauré pour élaborer le PCET et d'observer les pratiques de la concertation et leur portée dans l'élaboration des politiques locales.

- 3 Cet article revient tout d'abord sur la construction des politiques climatiques locales et sur la place de la concertation dans ce processus. Puis il décrit la mise en place de la concertation lors de l'élaboration du Plan Climat de Dreux agglomération, et montre précisément les apports procéduraux et substantiels associés à cet exercice. Enfin, il souligne que des difficultés inhérentes au processus de concertation coexistent avec certains apports en termes de mise en réseau des individus, sans pour autant parvenir à créer une culture commune ni une réflexion sur l'adaptation aux changements climatiques.

1. La construction locale du « problème climat » et la place de la concertation

1.1. Une institutionnalisation descendante de l'action locale face au « problème climat »

- 4 En France, les changements climatiques sont reconnus comme problème public à partir de la décennie 1990, tout d'abord au niveau central, à l'initiative de l'État (« Programme français de prévention du changement climatique » en 1993, « Plan national de lutte contre le changement climatique » en 2000, « Plan Climat » en 2004). Dans ce premier temps, la prise en compte est orientée autour de l'atténuation, la question des effets des changements climatiques et de leur anticipation n'arrivant que dans un second temps (création de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique en 2001 et publication du premier Plan national d'adaptation au changement climatique en 2011). Et ce n'est qu'en 2004 que le Plan Climat français accorde une réelle place à l'action des collectivités territoriales, en y consacrant un chapitre spécifique, avec des objectifs quantifiés (MEDD, 2004 : 61-65) et en instituant les premiers Plans Climat Territoriaux (PCT). Les collectivités territoriales ne sont donc reconnues qu'assez tardivement dans les stratégies nationales comme « chefs d'orchestre » et relais majeurs pour démultiplier les actions.
- 5 Les politiques climatiques locales, essentiellement orientées vers des objectifs énergétiques (économies, renouvelables et efficacité), ont d'abord été pensées comme un levier pour démultiplier les efforts de réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES), décidés aux échelles internationales, puis nationales. Certes, les premières politiques climatiques locales ont été engagées de façon volontaire par des territoires pionniers, grâce aux motivations du personnel politique ou administratif, basées sur l'innovation, l'avant-gardisme, l'affichage et le souci de l'image. Cependant, suite aux lois « Grenelle », les Plans Climat-Énergie Territoriaux sont devenus obligatoires. Leur élaboration repose donc soit sur des volontés politiques, soit sur des obligations réglementaires, mais ne fait jamais suite aux demandes des populations locales. En bref, localement, à l'inverse des mobilisations citoyennes de grande ampleur que l'on peut

observer pour les négociations climatiques internationales ou pour les grands choix énergétiques à l'échelle nationale, les politiques climat-énergie des collectivités ne viennent pas répondre à un besoin ou à un problème local d'environnement perçu comme tel par les populations.

1.2. Le recours à la concertation comme vecteur de rassemblement

- 6 Les politiques climatiques territoriales reposent très largement sur l'idée de fédérer et de coordonner dans un cadre cohérent toutes les initiatives locales, afin de construire une dynamique autour des questions énergétiques et climatiques. Leur dimension de rassemblement est importante et la difficulté pour les acteurs locaux en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques (en tant que « chef d'orchestre ») réside dans l'appropriation du problème par tous les acteurs, et plus largement par la population. C'est alors que les outils de la concertation, dans un sens large⁴, sont envisagés.
- 7 Le recours à la concertation n'a pas ici pour finalité de gérer un conflit, voire une ressource soumise à des modèles d'usages en tension, mais bien de créer l'intérêt, de faire exister localement un problème et de faire émerger une communauté d'acteurs susceptibles de prendre en charge ce problème, dans son acception locale. L'observation des formes de concertation liées à la mise en politique locale du problème climat s'effectue dans des situations non conflictuelles et dépolitisées, sur un problème qui reste largement à venir et n'ayant guère d'existence sociale localement (à la même époque, les mobilisations autour des gaz de schiste présentent un tout autre contexte conflictuel et politique). Loin de résoudre un problème, les formes de concertation mises en place visent bien davantage la recherche d'un accord de gestion consensuel du problème ainsi que la mobilisation et la responsabilisation de tous, ce qui suppose la « *reconfiguration de la participation populaire en technologie de gouvernement* », pour reprendre l'expression de Yannick Rumpala (2008).

1.2.1. Peut-il y avoir concertation locale sur le « problème climat » ?

- 8 Il existe certains enjeux qui possèdent une très forte conflictualité, dont les citoyens redoutent la survenue, tel que le nucléaire ou les nanotechnologies (pour le nucléaire, personne n'en a fait réellement l'expérience, et personne ne souhaite la faire, à la vue des dégâts ailleurs, et pour les nanotechnologies, c'est à la vue des dégâts potentiels). D'autres « problèmes d'environnement » (déchets, incinérateurs, installations dangereuses, etc.) sont constitués par leurs nuisances immédiates et directes. Contrairement à ces différents problèmes, à l'échelle des territoires, les changements climatiques ne sont marqués ni par la conflictualité ni par la proximité : c'est d'ailleurs un enjeu majeur que d'arriver à incarner localement le « problème climat » dans une multiplicité de déclinaisons, afin qu'il devienne un problème social et politique à part entière.
- 9 Si la tenue de la COP 21 en France en décembre 2015 a mis l'enjeu climatique sur le devant de la scène médiatique, il reste que pour l'instant, il s'agit d'un objet politique en cours de constitution, davantage formalisé aux échelles internationales et nationales qu'aux échelles infranationales et locales, où les positions des différents acteurs concernés à son sujet ne sont pas encore nettement établies (Petit, 2011). Aux échelles locales, le climat n'apparaît pas encore clairement comme un bien commun à préserver, en partie à cause

des difficultés pratiques à se représenter le problème, à faire l'expérience de ce problème, mais aussi du fait de sa dualité – entre atténuation et adaptation, voire au sein de l'adaptation, entre évènement catastrophique et « catastrophe au ralenti » (Roqueplo, 1987). Pour la France métropolitaine, le « problème climat » apparaît comme un objet beaucoup moins tangible et stabilisé que d'autres objets d'environnement (par exemple comme les déchets ou la pollution de l'eau).

- 10 Il semble donc plus délicat de mobiliser la participation des individus sur un problème complexe comme les changements climatiques, surtout s'ils ont été amenés à croire qu'il est en proie à l'incertitude scientifique et à la controverse politique, et que leurs connaissances peuvent être insuffisantes pour participer efficacement et de façon significative (Burton, 2009). En effet, plus les objectifs associés à la concertation sont flous, très généraux ou complexes, plus les individus sont réticents à s'impliquer (Wilbanks, 2006). Plusieurs travaux suggèrent donc que, pour mobiliser les individus, il convient de réduire la distance psychologique entre le phénomène global de changement climatique et ses impacts locaux, par exemple en donnant des représentations concrètes des effets des changements climatiques, avec des exemples et des détails personnalisés et adaptés au contexte local (Ropeik, 2010). De la même manière, sur le plan temporel, présenter des impacts des changements climatiques à court ou moyen terme permettrait de favoriser le passage à l'action (Spence *et al.*, 2012). C'est notamment dans cette perspective que se développent des travaux sur la visualisation des impacts des changements climatiques sur les territoires où vivent les habitants (Sheppard, 2012).

1.3. Méthodologie d'un processus de recherche-action

1.3.1. L'élaboration du Plan Climat de Dreux agglomération dans le cadre de l'appel à « PCET exemplaires »

- 11 Le cas d'étude présenté considère une communauté d'agglomération, « Dreux agglomération » qui comptait 19 communes et 55 600 habitants et qui, au 1^{er} janvier 2014 (au lendemain de l'adoption du PCET), est devenue la « communauté d'agglomération du Pays de Dreux » rassemblant 78 communes et plus de 110 000 habitants.
- 12 En 2013, la communauté d'agglomération de Dreux s'est engagée dans l'élaboration d'un PCET, faisant suite au dépôt, par sa Direction du développement durable et des contractualisations, d'une candidature auprès de l'ADEME et de la Région Centre-Val de Loire, dans le cadre d'un appel à « PCET exemplaires » « Plans Climat-Énergie Territoriaux en région Centre », lancé en 2012. Les lauréats de cet appel bénéficiaient d'un soutien financier (participation au poste d'animateur PCET, aux frais d'accompagnement et de la démarche de labellisation Cit'ergie). En contrepartie, plusieurs modalités tant sur l'élaboration que le contenu du PCET étaient imposées : en termes de processus, l'élaboration du PCET devait impliquer les différents acteurs du territoire dans une démarche de concertation et la collectivité devait conduire simultanément une démarche de labellisation Cit'ergie⁵. En termes de contenu, le PCET devait comporter un « volet territorial » (alors que les actions d'un PCET peuvent parfois être conduites en interne, uniquement au sein de la structure). De plus, l'appel imposait l'organisation du PCET autour de thématiques spécifiées : obligatoires pour certaines, facultatives pour d'autres.

- 13 Enfin, en termes de calendrier, les travaux proprement dits de construction du Plan Climat ont débuté à l'été 2013 et un enjeu central pour la communauté d'agglomération consistait à faire adopter le PCET avant l'élargissement du périmètre de l'EPCI, prévu au 1^{er} janvier 2014.

1.3.2. La posture méthodologique d'une recherche-action : accompagnement de l'action et interrogation scientifique

- 14 L'article se base sur le retour d'expérience de la communauté d'agglomération, suite à la recherche-action qui a été conduite durant les six mois de l'élaboration du Plan Climat-Énergie Territorial (de juin à décembre 2013) (Bertrand et Amalric, 2014). On parle ici de recherche-action (Liu, 1997) ou recherche-action collaborative pour désigner une « *démarche d'investigation scientifique multifinalisée, impliquant une coopération étroite entre les personnes œuvrant dans le domaine de la recherche et les gestionnaires et bénéficiaires* » (Lefrançois, 1997 : 82). Cette recherche-action comportait deux niveaux d'interaction :
- au niveau du dispositif d'intervention, il s'agissait pour les chercheurs d'accompagner les responsables de Dreux agglomération dans la conduite des phases de concertation associées à l'élaboration du PCET (participation à la conception du dispositif de concertation, puis aux ateliers de concertation) ;
 - et au niveau d'une démarche de connaissance, il s'agissait d'approfondir les connaissances sur les modalités de territorialisation et de mise en politique publique du « problème climat ».
- 15 L'objectif est donc double : mettre à disposition des acteurs des éléments pour l'action et combler des vides théoriques. La démarche apporte une dimension pluri-points de vue, voire pluridisciplinaire, dans la mesure où elle a consisté à associer au point de vue réflexif et scientifique des chercheurs, les acteurs opérationnels de la mise en œuvre du PCET (praticiens, techniciens et élus), ainsi que les « financeurs » potentiels des politiques climatiques (représentants de l'ADEME nationale et régionale). Aucun autre acteur potentiellement concerné n'a été associé à la démarche. La position de ces différents protagonistes en tant que « parties prenantes » de la recherche a permis de développer un point de vue réflexif, technique et pratique sur les politiques climatiques (injonctions et incitations de l'agence, volontarisme des collectivités) ; aussi bien que scientifique (questionnements sur la pertinence du recul apporté par la recherche et sur les possibles apports génériques à la méthodologie).
- 16 La méthode retenue a consisté en deux vagues d'enquêtes, conduites sous forme d'entretiens semi-directifs, l'une avant le lancement des premiers ateliers de concertation, et l'autre à la suite de l'adoption du PCET (soit 24 entretiens au total). Les personnes interrogées appartenaient très largement à l'agglomération de Dreux : élus, directeurs de services et chargés de mission de divers services, et très peu à d'autres sphères (deux entreprises locales de distribution d'énergie et de transport, un membre de la direction régionale de l'ADEME). Parallèlement, une démarche d'observation participante a été mise en place lors des différents ateliers de concertation et comités de pilotage organisés par la collectivité (comptage, caractérisation des publics présents, retranscription des échanges). En complément, plusieurs réunions de travail se sont tenues, réunissant des représentants de la collectivité, de l'ADEME et les chercheurs impliqués, permettant ainsi la formalisation d'un retour d'expérience de la part des participants de la recherche-action.

1.3.3. Un calendrier resserré, rythmé par des ateliers, pour répondre aux enjeux contextuels et substantiels

- 17 Le processus de concertation s'est déroulé sur un temps restreint, entre juillet et décembre 2013 (cf. Tableau 1 : frise chronologique, ci-dessous). Le changement d'identité juridique de l'agglomération au 31 décembre 2013 constituait une échéance indépassable. La concertation du PCET a été organisée en trois phases : la préfiguration du dispositif, le « diagnostic » et l'élaboration du « plan d'action ». Quatre ateliers et trois comités de pilotage (COPIL) ont rythmé ces phases : les ateliers de concertation sont des séances « publiques » thématiques ouvertes à un large panel d'acteurs (instance de concertation) et les comités de pilotage sont alors vécus par le service pilotant le PCET comme une sorte d'arène de restitution auprès du personnel politique et des parties prenantes du PCET, constituant ainsi une instance de validation politique, en amont du conseil communautaire.
- 18 La finalité de ces ateliers est mentionnée dans le dossier de candidature déposé en réponse à l'appel régional à PCET exemplaires : ils doivent contribuer à « *impliquer les acteurs dans une démarche de transversalité territoriale* ». Plus concrètement, ils doivent servir « *à confronter la synthèse de l'état des lieux du territoire de l'Agglomération aux représentations et au vécu du territoire par les acteurs en termes d'enjeux et d'impact du changement climatique et des énergies fossiles* ». Un des résultats attendus est le « *développement d'une culture commune autour du climat et de l'énergie* » et la « *mobilisation et motivation des directions et des acteurs du territoire* »⁶.
- 19 Les trois premiers ateliers de concertation ont lieu en septembre et octobre 2013 et se déroulent chacun pendant deux heures, selon un format identique : rappel des enjeux sur la thématique avec présentation d'éléments chiffrés, notamment issus du Bilan carbone durant la première demi-heure ; une heure de travail en petits groupes – permettant ainsi à chacun de prendre la parole et de créer de l'échange entre participants ; et une demi-heure pour la restitution des résultats de chaque groupe avec une rapide synthèse des résultats (à partir de la fiche remplie par chaque sous-groupe et présentant les points forts, les points à améliorer concernant la thématique et la sélection de deux défis majeurs). Ces ateliers alternent donc moments passifs (sensibilisation – information) et moments actifs (travail de *brainstorming* en sous-groupes).
- 20 Le dernier atelier thématique, consacré à l'agriculture, s'est déroulé plus tardivement (fin novembre 2013) et selon un format différent. Moins ouvert, il est davantage conçu comme un groupe de travail *ad hoc*, dont le nombre d'acteurs est restreint à quelques invités, tous étroitement liés à la thématique (chargée de mission de la chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir et quelques agriculteurs « conventionnels » et « bio »). Le format spécifique de cet atelier tient à la place à part qu'occupe l'agriculture : c'est un secteur en dehors des compétences de l'agglomération, et de ce fait, peu de relations préexistent entre les services de l'agglomération et les professionnels de l'agriculture. Cette situation débouche sur de réelles difficultés de la part de la communauté d'agglomération à mobiliser les acteurs du secteur et à animer l'atelier thématique. Il se tient en effet après l'atelier « programme d'action », et constitue davantage un espace de dialogue au sein duquel l'agglomération se trouve jouer un rôle de médiateur.

Tableau 1. Chronologie effective du processus de concertation du PCET de Dreux agglomération

04-09-2013	17-09-2013	02-10-2013	17-10-2013	14-11-2013	25-11-2013	05-12-2013
Comité de pilotage de lancement du PCET	Ateliers de concertation « Transition énergétique » et « Mobilité »	Atelier de concertation « Déchets »	Comité de pilotage « Diagnostic territorial »	Atelier de concertation « Plan d'action : l'eau, l'agriculture, l'urbanisme, les transports, les déchets et la transition énergétique »	Réunion de travail sur l'agriculture	COPIL de validation du PCET
Nombre de participants						
25	18-16	16	39	32		23

- 21 Un autre type d'atelier porte sur le « programme d'action ». Il regroupe plusieurs sessions qui se sont tenues lors d'une unique séance de deux heures mi-novembre 2013, où chacune des quatre grandes thématiques a été traitée par un sous-groupe.
- 22 Les trois comités de pilotage rassemblent plus d'acteurs en moyenne. Ils sont conçus comme des espaces de restitution, afin de faire part à tous les acteurs concernés du déroulement, de l'avancée et enfin des résultats des travaux en ateliers. Ils ont fonctionné comme des chambres d'enregistrement de l'élaboration du PCET plutôt que comme de véritables instances d'arbitrage.

2. Apports procéduraux et substantiels d'un processus de concertation *in situ*

- 23 Il s'agit ici de décrypter les modes d'organisation choisis par une collectivité pour faire vivre l'enjeu climatique dans son périmètre, et de souligner les difficultés de la mise en œuvre d'une concertation sur un enjeu méconnu, inexistant à cette échelle. Quels sont les périmètres et les modalités du débat lorsqu'il s'agit d'aborder localement un problème avant tout global ? De quoi parle-t-on lorsque l'on parle climat, localement ?

2.1. Les apports du processus de concertation en termes de procédure

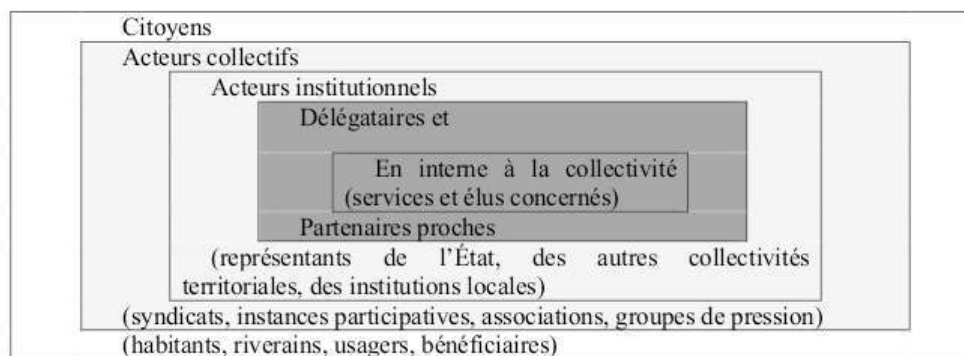
2.1.1. Qui participe ? Consolidation d'une communauté experte et absence du « grand public »

- 24 Un noyau relativement constant d'acteurs participe au processus de concertation, constitué de trois catégories : les élus, les agents de la communauté d'agglomération et les « acteurs extérieurs ». La fréquentation des ateliers de concertation varie de 16 à 32 participants, la fréquentation des comités de pilotage est plus élevée (de 23 à 39 participants).
- 25 Dans les faits, les participants aux ateliers ont une bonne connaissance du territoire, de ses enjeux et de son organisation politico-administrative, ainsi qu'une certaine maîtrise technique des problématiques abordées. C'est notamment le cas pour les agents des services de Dreux agglomération et principalement ceux du service en charge du développement durable (logiquement le mieux représenté puisque porteur), mais on retrouve également des agents issus des services « développement économique », « environnement-transport », « déchets » et des agents issus d'autres structures intercommunales. Un nombre restreint d'élus assidus complète ce public averti. Ces élus

ont le plus souvent déjà participé aux réunions de concertation pour l'Agenda 21 et siègent bien souvent au comité de pilotage du dispositif Cit'ergie. On retrouve également les délégués ou partenaires privilégiés de l'agglomération (Keolys - Transport collectif -, SEM Gédia - production et distribution de gaz naturel -, Espace Info-Énergie, Maison de l'Habitat, Éco-Emballages), qui ont également participé auparavant au montage de l'Agenda 21.

- 26 Peu d'acteurs privés participent aux réunions et ceux qui y participent affichent des intérêts directs très étroitement associés aux thématiques énergétiques. Le processus de concertation semble ici être saisi par ces acteurs comme une opportunité pour être reconnus comme acteurs référents, par exemple pour des activités de production d'énergies renouvelables, en cours de structuration sur le territoire⁷. Enfin, malgré des invitations largement diffusées⁸, la société civile ou ses représentants sont les grands absents du processus : un seul membre d'une seule association (association naturaliste AVERN) est présent à deux ateliers de concertation, ce quota augmentant légèrement lors des comités de pilotage (le maximum atteint étant de 4 représentants de la société civile sur 39 participants lors du second COPIL).
- 27 Comme le montre la figure 1, on observe donc la constitution d'un « entre-soi » lors des ateliers de concertation, conduisant à la fermeture implicite du cercle des participants à la construction de la politique climat-énergie autour du personnel « technique » et « politique » de l'agglomération et de ses partenaires proches, avec une absence notable des services de l'État et des collectivités voisines ou de niveaux supérieurs (seul le département de l'Eure-et-Loir sera représenté à un COPIL).

Figure 1. Sphères touchées lors des ateliers de concertation et des comités de pilotage du PCET de Dreux agglomération (les niveaux de gris illustrent le degré d'implication, de très fort à nul)



Source : Bertrand et Amalric, 2014 : 66

- 28 Le faisceau des publics potentiellement visés, très large au départ (élus et services, partenaires, acteurs territoriaux et « grand public ») se trouve largement restreint au cours du processus (élus, services, prestataires et partenaires proches). Un projet de panel citoyen, évoqué lors de la conception du dispositif de concertation, n'a pas abouti, faute de capacité à mobiliser des habitants (malgré les contacts et propositions des mairies). Les acteurs économiques locaux n'ont pas non plus réellement été touchés par le processus de concertation. Cette indifférence peut s'expliquer en premier lieu par la distance encore ressentie entre les problèmes de GES d'échelle planétaire et les sujets de préoccupations locaux des citoyens. Ces temps de concertation ne contenaient pas d'enjeux perçus comme entraînant des modifications substantielles de l'espace ou de

l'organisation du vécu quotidien des habitants (à l'inverse de réunions publiques sur des PLU par exemple). Le PCET apparaît alors comme une politique trop abstraite, sans implication pratique et matérielle. Par ailleurs, les seuls acteurs privés extérieurs venus participer aux ateliers sont directement intéressés par les questions énergétiques (porteurs d'un projet de méthanisation par exemple). Une autre explication avancée par les agents en charge de mettre en œuvre les ateliers est l'absence d'une culture communautaire locale de la participation : il n'y a pas d'habitude de travail entre la collectivité territoriale et des organismes locaux en capacité de représenter la société civile locale (l'élaboration de l'Agenda 21 en 2011 constitue le premier et seul précédent d'expérience de ce type) et les structures relais habituellement mobilisées pour assurer les liens entre la collectivité, les habitants et leurs associations (comme le Conseil de développement ou l'Espace Info Énergie) sont localement peu étoffées, voire inexistantes.

2.1.2. Les intérêts des acteurs participants pour le processus de concertation

- 29 En ce qui concerne les apports de la démarche de concertation, ils sont diversement appréciés par les participants interrogés en fonction de leurs positions par rapport à la collectivité porteuse de la démarche.
- 30 Pour les acteurs extérieurs à l'agglomération (délégués comme Keolys ou partenaires privilégiés comme la SEM Gédia), ces temps de concertation constituent une opportunité permettant de développer leur réseau de relations et de dialoguer sur certains enjeux de façon plus ouverte. Un acteur déclarera ainsi que *« l'intérêt de cette démarche-là, c'est d'avoir une démarche de projection assez imaginative, un peu libérée de toutes les contraintes que l'on s'assigne habituellement »*.
- 31 Pour les membres de la communauté d'agglomération, cette expérience renforce les capacités de la collectivité en termes d'animation et de concertation. L'élaboration du PCET permet un enrichissement du mode de fonctionnement en interne, un passage à une élaboration en « mode projet ». *« Notre capacité à concerter s'en est trouvée renforcée »* note ainsi un responsable des services. Les personnes enquêtées soulignent aussi combien l'organisation de la structure intercommunale cloisonne les services, et démontrent que la gouvernance du PCET est marquée par cette structuration tout en permettant une perméabilité relative. L'une d'elles compare la concertation pour le PCET à une fusée à plusieurs étages où l'étage supérieur est constitué de la chef de service et du vice-président en charge du PCET, le second de quelques élus nécessairement associés au pilotage, un troisième par des élus du bureau ayant des informations complémentaires, mais qu'en « dessous », *« ça se perd dans les sables »*.
- 32 Le processus de concertation mis en place interroge donc bien la notion de gouvernance territoriale au sens où des acteurs de nature et d'importance diverses sont mis en relation et amenés à dialoguer, voire à décider de plans d'action. Par ailleurs, l'analyse du jeu d'acteurs permet de mettre en évidence les effets déterminants de la hiérarchie au sein de la collectivité territoriale : seuls les échelons directement concernés par le PCET sont fortement impliqués dans la démarche et la constitution même des ateliers participatifs produit un fonctionnement en « vase clos », entre « initiés ». Au-delà des faibles opportunités données à la base de faire remonter des initiatives (pas de processus *bottom-up*), cela produit un effet « silo », de cloisonnement entre les services, dans la mesure où la communauté d'initiés, qui se constitue à l'occasion du PCET, se cantonne très largement au service qui en a la charge.

2.2. Les apports substantiels du processus de concertation dans la rédaction du PCET de Dreux agglomération

- 33 Les différents matériaux recueillis ainsi que le suivi « en immersion » du processus permettent également d'avancer certains éléments quant aux apports substantiels du processus de concertation à la rédaction du PCET. Ces apports peuvent être distingués entre ce qui a trait à l'organisation stratégique du document en grandes thématiques d'intervention, et d'autre part ce qui a davantage trait aux actions détaillées du PCET.

2.2.1. L'organisation stratégique du document en grandes thématiques d'action

- 34 L'observation des thématiques que couvre le PCET au cours des 18 mois de sa gestation (du cahier des charges de candidature de « l'appel à PCET exemplaires » ADEME/Région Centre de septembre 2012 à la formalisation du plan d'action définitif en décembre 2013) indique une relative stabilité du découpage de départ, avec quelques ajustements. Le cahier des charges de l'appel à PCET exemplaires imposait trois thématiques obligatoires (bâtiment, déplacement et énergies renouvelables) et trois facultatives, parmi lesquelles le dossier de candidature de l'agglomération avait retenu : urbanisme, agriculture et déchets. On retrouve ces six thématiques dans les six défis du PCET définitif, avec quelques variations que montre le tableau 2 :
- Les thématiques « Bâtiment » et « Énergies renouvelables » sont fondues, voire étendues dans le défi n° 2 « Économie et autonomie énergétique des bâtiments et du territoire ».
 - La thématique « Déplacement », après avoir été renommée « Transport » dans un document de travail intermédiaire, se retrouve finalement sous le terme de « Mobilité », dans le défi n° 4 intitulé « Promouvoir une mobilité moins génératrice de GES ».
 - Les enjeux associés à la biodiversité sont intégrés dans « Penser un urbanisme durable qui réduit la vulnérabilité du territoire face au climat » (n° 3), qui constitue le seul défi ayant une entrée explicite pour les questions d'adaptation. L'enjeu de l'eau apparaît, puis disparaît en tant que tel, seulement repris dans les défis liés à l'agriculture.
- 35 On observe également des déplacements de niveaux hiérarchiques, certains enjeux identifiés comme tels en octobre 2013 deviennent, vu leur degré de précision, des actions dans le plan définitif (cf. tableau ci-dessous, tableau 2).

Tableau 2. Évolution de la structuration thématique du PCET entre le projet déposé et le PCET adopté

Cahier des charges candidature PCET (ADEME 09-2012)	Les 7 thématiques (Document de travail, 07-2013)	Récapitulatif des 5 enjeux du PCET (Diagnostic du PCET de Dreux Agglomération, p. 62, 10-2013)	Les 6 défis et les enjeux du Plan d'action (PCET final, 12-2013)
Thématiques obligatoires Bâtiment Déplacement Énergies renouvelables Thématiques facultatives Urbanisme Agriculture Déchets	I. La transition énergétique II. Le transport III. L'agriculture IV. L'eau V. Les déchets VI. L'urbanisme VII. La biodiversité	A. Des bâtiments autonomes et économes en énergie A.1. Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action sur la transition énergétique du territoire. A.2. Définir un programme pluriannuel d'action pour la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires de l'agglomération. A.3. Engager la transition énergétique du territoire portée par une politique énergétique exemplaire de Dreux agglomération. B. Un territoire aménagé où la mobilité se traduit différemment que par la voiture B.1. Poursuivre l'optimisation de l'offre de transport en commun et son adaptation aux besoins et usages des habitants. B.2. Développer l'utilisation du Transport à la Demande en adaptant son offre et en la valorisant. B.3. Poursuivre le développement de l'offre de modes doux sur le territoire. B.4. Impulser le développement des réseaux de covoiturage souples et sécurisés. B.5. Étudier l'organisation du transport de marchandises et en particulier du dernier km de livraison afin de l'optimiser. B.6. Favoriser les circuits courts pour diminuer la part de GES liée au transport de marchandises. C. Des activités novatrices et autonomes dans leurs besoins énergétiques C.1. Réduire la consommation d'énergie de l'industrie. C.2. Réduire la part d'émissions de GES non énergétiques tout en remettant pas en cause la compétitivité économique des entreprises. D. Une agriculture durable, source d'énergie et en lien avec son environnement D.1. Poursuivre la mise en place d'actions concernant les Bassins d'alimentation des captages (BAC) Établir des partenariats avec le monde agricole pour développer des projets exemplaires sur le territoire. D.2. Promouvoir les circuits courts. D.3. Créer un label « Drouais » sur les produits locaux et valoriser les savoir-faire du drouais. D.4. Poursuivre les projets de valorisation des résidus de l'agriculture. E. Des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire E.1. Poursuivre la valorisation des déchets en travaillant sur des projets de valorisation énergétique de la matière. E.2. Repenser les collectes en fonction des usages du rural et de l'urbain pour certains déchets. E.3. Réduire les déchets à la source en travaillant avec les acteurs économiques du territoire et en développant les circuits courts. E.4. Développer le ré-usage ou le réemploi de certains déchets.	Défi n° 1 : Assurer la mise en œuvre et l'animation continue du Plan Climat-Energie Territorial Enjeu 1 : Assurer la communication et la sensibilisation du PCET pour créer une culture commune tant en interne qu'en externe Enjeu 2 : Faire avancer le PCET au plus proche des attentes de chacun Enjeu 3 : Assurer l'application des ambitions formulées dans le PCET au cœur de la politique de Dreux agglomération Défi n° 2 : Conduire à l'économie et à l'autonomie énergétique des bâtiments et du territoire Enjeu 1 : Assurer une gestion exemplaire du patrimoine de la collectivité et le développement des ENR sur le territoire. Enjeu 2 : Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action dans le bâtiment, lutter contre la précarité énergétique Enjeu 3 : Engager la transition énergétique par le développement des ENR Défi n° 3 : Penser un urbanisme durable qui réduise la vulnérabilité du territoire face au climat Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité Enjeu 2 : Développer un urbanisme moins consommateur d'espace et adapté au CC. Enjeu 3 : Anticiper les liens de cause à effet entre biodiversité et vulnérabilité du territoire Défi n° 4 : Promouvoir une mobilité moins génératrice de GES Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité Enjeu 2 : Mettre en place des outils de planification des transports et déplacements Enjeu 3 : Faciliter l'usage des transports en commun pour en favoriser l'usage Enjeu 4 : Poursuivre le développement d'une offre de transports alternatifs à la voiture Défi n° 5 : Développer une agriculture durable, source d'énergie et en adéquation avec son environnement Enjeu 1 : Développer une agriculture durable au travers des Bassins d'alimentation de captage (BAC) Enjeu 2 : Une agriculture qui se diversifie dans ses missions Enjeu 3 : Développer une agriculture durable capable de s'adapter au CC. Enjeu 4 : Promouvoir les circuits courts Défi n° 6 : Garantir des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité Enjeu 2 : Poursuivre la valorisation des déchets Enjeu 3 : Réduire les déchets à la source

Source : Bertrand et Amalric, 2014 : 74

2.2.2. La place à part de l'agriculture

- 36 La thématique de l'agriculture a occupé un statut à part lors des ateliers de concertation. Cette thématique est retenue à l'origine pour l'importance qu'elle représente en termes d'activités économiques et de structuration du territoire du Drouais, situé dans les plaines de la Beauce (la part de l'espace rural au sein de la collectivité sera encore accentuée par l'élargissement de l'agglomération en 2014). Néanmoins, à l'inverse des autres thématiques retenues, l'agriculture est un domaine d'action pour lequel l'agglomération n'a pas de compétence directe, cette dernière dispose donc d'une faible légitimité et les partenariats avec les acteurs du monde agricole sont très peu développés. La difficile mobilisation des acteurs de ce secteur lors de l'élaboration du PCET en est l'illustration.
- 37 Cette situation conduit d'une part à adapter l'atelier de concertation aussi bien dans sa forme (cf. la frise chronologique ci-dessus) que dans son contenu : ce sont les propositions issues de la concertation, telles qu'elles ont pu être formulées durant l'atelier « plan d'action » qui sont soumises aux acteurs agricoles, réunis en comité restreint, la collectivité adoptant alors une position d'animatrice, à la fois « facilitatrice » et « force de proposition ». D'autre part, les actions prévues dans le PCET s'inscrivent dans des domaines où la collectivité « a la main », notamment sur les périmètres des Bassins d'alimentation de captage (BAC), et où des actions sont déjà engagées et en cours de déploiement (soutien à des expériences d'agriculture biologique sur ces périmètres par exemple). Le principe de la collectivité est de faire de ces périmètres des espaces d'expérimentation et de démonstration et de pouvoir diffuser plus largement ces

pratiques par la suite. Ce dimensionnement du volet agricole du PCET illustre les difficultés pratiques pour une collectivité à construire et faire vivre le volet « Territoire » exigé par l'ADEME.

2.2.3. Les effets de la concertation sur le contenu des actions du PCET : peu d'innovations, mais des propositions d'améliorations concrètes

- 38 Dans le détail des actions, quels sont les apports concrets du processus de concertation à l'élaboration du PCET ? De nombreuses actions étant déjà inscrites dans différents documents rédigés préalablement (Agenda 21, Plan administration écoresponsable, Plan de déplacement urbain, Plan local prévention des déchets), il est délicat de procéder à un inventaire fin des apports substantiels des ateliers de concertation, mais il est possible d'en souligner les apports déterminants ou originaux.
- 39 Beaucoup de mesures préexistantes sont rassemblées, labellisées et réinterprétées dans une perspective énergie-climat durant « l'exercice » de construction du PCET. En effet, outre les actions déjà portées par la collectivité elle-même, de nombreuses propositions issues des ateliers rejoignent des mesures déjà engagées par d'autres acteurs. Les apports identifiés indiquent bien la nature des contributions issues des ateliers de concertation (voir tableau 3). Il peut s'agir d'inscrire des idées dans « l'air du temps », des principes génériques devenus légitimes par des évolutions réglementaires (intégrer des clauses environnementales aux commandes publiques par exemple) et/ou sociales (le développement des filières d'agro-matériaux dans l'habitat). Mais le plus souvent, les contributions des ateliers de concertation consistent en des améliorations et des précisions techniques de dispositifs déjà en vigueur (c'est le cas des améliorations des systèmes de transport collectif et à la demande), ou en l'identification de données nécessaires au perfectionnement de certaines politiques (pour la cartographie du parc privé de logement ou le pôle de recherche sur la valorisation énergétique des déchets). On voit bien, par la nature des contributions, quel est le niveau de connaissance, de maîtrise et d'expertise de la part des participants des différents dispositifs d'action publique en vigueur sur le territoire drouais.

Tableau 3. Apports substantiels du processus de concertation dans la rédaction du PCET de Dreux agglomération

Défi 1 Mise en œuvre et animation du PCET	
Enjeu 3 : Assurer l'application des ambitions formulées dans le PCET au cœur de la politique de Dreux agglomération	<i>Proposition émise lors des ateliers « déchets » et « agriculture » sur le plan d'action (« mutualisation commande publique et achats »).</i>
Action 1.3.1 : Définir un cahier des charges de commande publique intégrant des clauses environnementales	
Défi 2 : Conduire à l'économie et à l'autonomie énergétique des bâtiments	
Enjeu 2 : Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action dans le bâtiment, lutter contre la précarité énergétique	<i>La nécessité de bénéficier de données précises afin de définir une stratégie d'action sur laquelle bâtir une programmation pluriannuelle ressort à plusieurs reprises des ateliers. La proposition d'une cartographie existe dans de nombreux autres PCET et la compétence de recueil de données est présente sur le territoire (Maison de l'Habitat).</i>
Action 2.2.1 : Disposer d'une cartographie à l'échelle du territoire permettant une connaissance fine du parc privé pour cibler les secteurs prioritaires	
Action 2.2.2. Réaliser un guide des acteurs de l'énergie et créer un label des acteurs locaux de la rénovation énergétique	<i>Constat d'un éparpillement des acteurs et d'un manque de lisibilité des différentes offres en matière d'informations, de conseils et d'aides aux particuliers lors de l'atelier sur la transition énergétique.</i>
Action 2.2.3 : Promouvoir le conseil et les aides aux particuliers en matière de maîtrise énergétique	<i>La proposition de rassembler les informations à un guichet unique bien identifié ressort des ateliers sur le plan d'action.</i>
Défi n° 4 : Promouvoir une mobilité moins génératrice de gaz à effet de serre	
Enjeu 3 : Faciliter l'usage des transports en commun pour en favoriser l'usage	<i>Les suggestions d'un lieu unique d'informations multimodales et d'une information en temps réel aux arrêts de bus sont émises lors de l'atelier « transport » du plan d'action.</i>
Action 4.3.2 : Développer l'information auprès des usagers des transports en commun : guichet unique, information dynamique	<i>L'idée de guichet unique était « dans les tuyaux », mais pas formalisée auparavant, quant à l'information dynamique, elle n'avait pas été évoquée avant.</i>
Enjeu 4 : Poursuivre le développement d'une offre de transports alternatifs à la voiture	<i>Les modalités de réorganisation du Transport à la Demande sont précisées (visibilité, point d'arrêt, communication...).</i>
Action 4.4.1 : Redévelopper le Transport à la Demande tel un véritable transport collectif	
Défi n° 5 : Développer une agriculture durable, source d'énergie et en adéquation avec son environnement	
Enjeu 1 : Développer une agriculture durable au travers des Bassins d'Alimentation de Captage (BAC)	<i>Ces actions sont largement issues des discussions tenues lors de la réunion sur l'agriculture, réunissant la chambre d'agriculture, des agriculteurs « conventionnels » et « bio ».</i>
Action 5.1.2 : Travailler sur les possibilités de diversification agricoles actuelles : introduction de légumineuses, cultures complémentaires...	
Enjeu 3 : Développer une agriculture durable capable de s'adapter au changement climatique	
Action 5.3.1 : Travailler sur les méthodes d'irrigation pour réduire la vulnérabilité liée à la ressource en eau	
Enjeu 2 : Une agriculture qui se diversifie dans ses missions	<i>Cette suggestion apparaît notamment dans l'atelier « Eau et agriculture » du plan d'action.</i>
Action 5.2.1 : Développer les filières agro-matériaux dans l'habitat	
Défi n° 6 : Garantir des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire	
Enjeu 2 : Poursuivre la valorisation des déchets	<i>Cette proposition est issue notamment de l'atelier « déchets » sur le plan d'action.</i>
Action 6.2.1 : Développer un pôle de recherche sur la valorisation énergétique des déchets	
Enjeu 3 : Réduire les déchets à la source	<i>L'atelier consacré aux déchets préconise notamment de « pénaliser le suremballage », préconisation qui a évolué vers le développement d'un « partenariat avec les grandes surfaces pour développer la vente en vrac » lors de l'atelier sur le plan d'action consacré aux « déchets ».</i>
Action 6.3.1 : Développer une vente plus responsable et l'éco-conception (vente en vrac, contenants réutilisables...)	

Source : Bertrand et Amalric, 2014 : 77-78

- 40 Enfin, le dialogue ouvert lors de ces ateliers de concertation permet aux agents de la collectivité d'appréhender différemment leurs domaines d'intervention et constitue une occasion de décloisonnement et d'enrichissement en apportant « un point de vue climat-énergie » sur leurs thématiques habituelles. On peut citer l'exemple du Très Haut Débit, jusque-là traité au sein de la direction du développement économique et « jamais vu sous cet angle [de la limitation des déplacements] auparavant ».
- 41 Cette relecture à l'aune de l'énergie et du climat de l'ensemble des interventions de la collectivité peut également renforcer certaines politiques ou mesures, sur un plan symbolique, en leur apportant une justification supplémentaire au titre de l'énergie et/ou du climat, et donc une certaine légitimité supplémentaire. On peut prendre comme exemple la récente politique engagée sur les Bassins d'alimentation de captage, pour laquelle le PCET agit clairement comme un soutien et renforce la politique en cours de mise en œuvre (cf. « action 5.1.1 : Développer une agriculture compatible avec les périmètres BAC en limitant les intrants » et « action 5.1.3 : Développer un projet exemplaire d'agriculture biologique »).

2.2.4. Spécialisation des participants et consensus généralisé

- 42 L'observation des activités de concertation lors de l'élaboration du PCET montre qu'il n'existe pas de réels débats autour de sa mise en œuvre et que le plan ne fait pas l'objet d'arbitrages politiques forts. Deux raisons principales peuvent être avancées.
- 43 D'une part, la spécialisation : les participants aux ateliers sont des « spécialistes », acteurs du territoire ayant une bonne connaissance de son organisation et des politiques mises en œuvre sur celui-ci. Les ateliers sont donc qualifiés « d'échanges entre spécialistes » et aboutissent de ce fait, à des propositions dont le caractère est relativement opérationnel

ou finalisé. Par exemple, dans le cadre du défi 4 sur la mobilité, les actions « 4.1.1 : *Renouveler le parc automobile par une flotte plus durable en intégrant des prescriptions de performance environnementale et de réduction des GES* » et « 4.2.2 : *Réaliser une étude sur les spécificités du territoire en matière de transport de marchandises* » sont précises et ont un caractère appliqué affirmé. Un représentant du délégataire des transports note également que les axes dégagés dans cette concertation (sur le transport à la demande ou l'interopérabilité par exemple) n'avaient pas été forcément abordés dans le cadre des discussions ordinaires entre délégataires et commanditaires. Ces moments (ateliers de concertation) constitueraient donc aussi de véritables fenêtres de dialogue, permettant d'évoquer de manière plus libre certaines questions.

- 44 D'autre part, un relatif consensus limite les arbitrages. Le défi 3 sur l'urbanisme durable ne fait significativement l'objet d'aucune proposition spécifique lors des ateliers et son plan d'action se trouve constitué de mesures préexistantes ou prévues. Elles sont ainsi rendues cohérentes avec le contexte local, mais ne sont ni innovantes ni prescriptives. Le seul cas où un dissensus a pu se faire jour concerne la proposition de développer les agrocarburants, avancée comme une proposition généraliste lors des ateliers sur la transition énergétique et la mobilité en septembre 2013, et accueillie avec beaucoup plus de circonspection lors de la réunion avec les acteurs de l'agriculture deux mois plus tard, pour des raisons de concurrence entre cultures alimentaire et énergétique, et du manque de filières structurées et de débouchés stables.
- 45 Le PCET et la concertation qui permet son élaboration offrent la possibilité d'inscrire dans des plans d'action des enjeux ou défis « spécifiques », renforçant ou diversifiant les champs d'action de la communauté d'agglomération. Mais cela permet également de créer des espaces et des moments de dialogues, d'échanges entre acteurs de différents horizons. Toutefois, les compétences restent cantonnées à quelques individus, dont les intérêts professionnels ou économiques « corporatistes » déterminent la participation.

3. Un exercice de sensibilisation et de mobilisation symbolique

- 46 Plusieurs enseignements principaux peuvent être tirés de l'interprétation de cette étude de cas : d'une part, les difficultés observées en ce qui concerne la conduite d'une concertation locale sur le « problème climatique », d'autre part les apports associés à cette expérience, du point de vue des différents acteurs rencontrés ainsi que de l'analyse conduite ici.

3.1. Essai de caractérisation du processus étudié

- 47 Les finalités pratiques associées aux ateliers sont, pour la première série, de faire partager et d'enrichir le diagnostic, et pour la seconde, de consolider et de valider le programme d'action. En appliquant une grille d'analyse distinguant trois dimensions et trois niveaux d'objectifs pouvant être associés aux activités participatives⁹, l'exercice de concertation étudié ici se situe principalement dans une dimension cognitive. Mais suivant le traitement des productions des différents ateliers, il peut également accéder à une dimension substantielle (comme détaillé précédemment dans l'analyse des apports du processus de concertation en termes de contenu). Cependant, ce point reste délicat à

mesurer, tant les travaux en ateliers viennent très largement reprendre et asseoir des éléments de diagnostic déjà établis préalablement. Enfin, la dimension de co-construction semble plus difficile à atteindre. Une autre finalité, moins explicite, du processus était bien d'arriver à constituer, au-delà de la *communauté débattante*, une *communauté de gestion*, c'est-à-dire un réseau d'acteurs locaux en mesure de se maintenir dans le temps pour suivre et participer à la mise en œuvre de la politique climatique (Allain, 2010). Cette constitution d'une communauté et d'une culture commune autour des questions énergie-climat reste incertaine dans le cas étudié (cette recherche ne portait que sur la phase d'élaboration du PCET et ne permet donc pas de le vérifier). Concernant le problème climat, il ressort que ce sont les aspects liés à l'atténuation qui sont très largement abordés, notamment au travers de questions énergétiques, et qu'inversement, les questions liées aux effets à venir des changements climatiques et aux mesures d'anticipation à mettre en œuvre ne sont quasiment pas abordées lors des discussions.

Tableau 4. Dimensions et objectifs de la concertation autour de la construction du PCET

Dimension	Objectifs	Problème climat	
		Atténuation	Adaptation
<i>cognitive</i>	INFORMER		
<i>substantielle</i>	ENRICHIR		
<i>normative</i>	CO-CONSTRUIRE		

Source : Bertrand et Amalric, 2014 : 69

- 48 Comme dans d'autres cas présentés dans la littérature, la procédure de concertation est avant tout dédiée au bon déroulement du processus d'élaboration du PCET en lui-même, sans doute davantage qu'à la prise en compte effective des enjeux climatiques locaux. Ces procédures « *s'inscrivent davantage dans une logique de mise en œuvre de processus que d'atteinte de résultats* » (ADEME, 2012 : 11) et peuvent alors être qualifiées d'utilitaristes¹⁰ à visée incrémentale.

3.2. Les difficultés à organiser une concertation locale sur un problème global

- 49 À travers l'étude concrète de l'élaboration de ce Plan Climat se dessinent des difficultés auxquelles les collectivités font face lorsqu'il s'agit d'aborder l'enjeu climatique, en termes de registre de communication à mobiliser, de contenu concret, de temporalités à associer¹¹, etc.
- 50 Ces difficultés relèvent d'aspects spécifiques à l'enjeu climatique, essentiellement liés aux difficultés à considérer et à traduire localement la réalité physique des risques associés aux changements climatiques, et plus largement à contextualiser et à territorialiser le problème climat.
- 51 On observe également, dans le cas étudié, que les débats et l'appropriation de la problématique climatique ne se sont pas organisés autour d'objectifs quantifiés de réductions des émissions de GES à retenir et/ou à atteindre. Le caractère imperceptible, et semblant de ce fait « irréal », de la question, pour un territoire relativement éloigné des manifestations tangibles du changement climatique, rend l'exercice particulièrement périlleux, pour les techniciens et les élus, qui abordent ce sujet pour la première fois. On voit bien ici la difficulté pour la collectivité de se fixer des objectifs quantifiés de

réductions à l'échelle du territoire durant ce premier temps d'acculturation, et encore davantage à organiser les débats autour de cette question des trajectoires d'émissions de GES¹².

- 52 Enfin, toujours en lien avec ce caractère intangible des changements climatiques, la concertation mise en place n'aborde guère les effets envisageables des changements climatiques pour le territoire, et peine donc à aboutir à des mesures d'adaptation qui seraient inscrites en tant que telles dans le PCET. La notion d'adaptation est absente du plan d'action et des esprits des participants de la concertation, dont aucun ne peut citer à l'issue de sa participation aux ateliers des enjeux pour le territoire en termes d'impacts du changement climatique et/ou d'adaptation. Cette première concertation n'a ainsi pas permis d'aboutir à une meilleure connaissance des impacts ou des vulnérabilités associées aux changements climatiques pour leur territoire. À l'inverse, elle s'est essentiellement organisée autour de questions énergétiques, domaine sur lequel l'ensemble des participants avait déjà des prémices de connaissances (notamment grâce au travail au sein de la collectivité depuis plusieurs années d'un conseiller en énergie partagé).

3.3. Les gains associés au processus de concertation par les acteurs

- 53 En termes de gains « organisationnels » au sein de la collectivité, si le PCET n'est pas réellement vu comme un programme d'action (pas de caractère prescriptif et pas d'enveloppes budgétaires associées) et n'est vu, aux yeux de nombre d'acteurs, que comme une « *déclaration d'intention* », une « *intention formalisée* », son statut de balise est revendiqué par le personnel administratif, qui le qualifie de « *marqueur* », de « *référence* ». *A posteriori*, son élaboration est également considérée comme un moment d'apprentissage pour des agents de la collectivité, en termes de méthodes et d'animation. D'un point de vue stratégique, c'est également un processus ayant permis au service qui en assurait le pilotage de développer et consolider des relations interservices : « [le PCET], *c'est une porte d'entrée pour le service développement durable et le vice-président vers les autres services* ».
- 54 Les gains en termes d'image et de management reposent sur le caractère réputé « exemplaire » de la démarche. En effet le PCET, conduit à la suite de l'Agenda 21 et en association avec la labellisation Cit'ergie, représente une démarche d'exemplarité en matière de climat et de qualité environnementale, qui constitue aux yeux de certains acteurs, un véritable atout, une « marque de fabrique » sur laquelle s'appuyer, comme un critère distinctif pour le territoire.
- 55 Pour le directeur général des services, le PCET apparaît également comme un projet porteur de sens et de cohérence, de valeurs positives, un projet rassembleur, fédérateur, et pouvant servir d'outil de rassemblement et d'animation, notamment dans le cadre de modifications institutionnelles importantes (élargissement de la communauté d'agglomération).

3.4. Une absence d'articulation territoriale

- 56 La collectivité étudiée s'avère très largement soutenue financièrement, notamment par l'ADEME¹³, mais les personnes en charge de l'élaboration de la politique témoignent d'un relatif isolement lorsqu'il s'agit d'élaborer concrètement le Plan Climat, comme l'indique la fréquentation des différents ateliers de concertation (pas de membres du Département

ou de la Région, absence des services déconcentrés de l'État et présence de très peu d'autres acteurs de niveaux supra-territorial¹⁴). Au final, on retrouve bien les attributs d'une institutionnalisation descendante de la politique, mais c'est un cadre qui est créé, une enveloppe, sans qu'il y ait d'indication très concrète quant aux contenus attendus. Il apparaît également très clairement que le dialogue permettant une mise en cohérence des objectifs et des stratégies climatiques des différents niveaux territoriaux est inexistant. Cet aspect est d'autant plus frappant, étant donné la nature du problème à traiter, qui requiert une gouvernance multiniveau poussée.

- 57 L'État incite et oblige les collectivités de plus de 50 000 habitants à se doter d'un PCET, la Région et l'ADEME les encouragent financièrement, mais ces acteurs, dont les dispositifs incitatifs conditionnent en partie l'engagement des collectivités, sont ensuite absents du processus effectif de construction de la politique et semblent ne pas avoir les moyens d'assurer l'intégration des orientations stratégiques retenues aux niveaux supérieurs et de veiller à la cohérence des politiques climatiques entre elles. Au-delà des nombreuses injonctions, la question de savoir qui doit assurer, et quand, cette tâche d'harmonisation interterritoriale reste ouverte.

3.5. Concertation locale et climat : lieux, acteurs et contenu de la décision

- 58 L'effet du dispositif de soutien technique et financier octroyé par la direction régionale de l'ADEME doit être souligné. En soutenant l'élaboration de l'Agenda 21 local, puis d'un COT et enfin du PCET, couplé à la labellisation Cit'ergie (posée comme une condition d'éligibilité à l'appel à candidatures régional), la direction régionale de l'ADEME fait office de déclencheur extérieur qui donne l'impulsion, rappelle les obligations, mais facilite aussi l'engagement. D'après les agents en charge de cette politique, sans ces soutiens, l'agglomération ne se serait pas lancée de façon si rapide et si ambitieuse, n'aurait pas mené de front la démarche Cit'ergie et n'aurait peut-être pas conduit l'ensemble en interne.
- 59 La question, délicate, du portage et de la commande politique du Plan Climat comme de l'exercice de concertation, mérite alors d'être examinée. Dans le cadre de cette recherche-action, il demeure très périlleux de qualifier le portage politique dont a bénéficié cette démarche. Le vice-président responsable de cette politique, tout d'abord en charge des contractualisations, puis par élargissement du développement durable, qualifie sa contribution au PCET de « *présentéisme, mais pas force de proposition* », sa sensibilité n'étant, d'après lui, pas assez affirmée pour entraîner le reste de la collectivité. Dans ce cas, ce sont bien les services et la direction des services qui ont proposé ce projet aux élus.
- 60 L'inexistence de débats lors de l'adoption du PCET peut être interprétée soit comme un désintérêt politique, vis-à-vis d'un problème public considéré localement comme inexistant, soit comme une certaine forme de bienveillance, un accord collectif envers une politique alors considérée unanimement comme allant dans le bon sens. Ces deux interprétations ne doivent pas être perçues de façon exclusive : l'absence de débat peut être rattachée à l'absence d'implications concrètes de la politique « énergie-climat », qui n'entraîne ni prescriptions s'imposant aux autres documents d'organisation territoriale (SCoT et PLU) ni arbitrage budgétaire.

61 Ces éléments peuvent également être avancés pour expliquer l'absence de débat conflictuel, et même de nœuds de tensions lors des ateliers de concertation en amont de l'adoption du PCET. Lors d'une réunion de préparation d'un PLU par exemple, un public nourri est présent et des débats animés peuvent parfois être observés, car des intérêts individuels sont renégociés au nom d'un intérêt général. Ni de tels débats ni un tel intérêt ne s'observent lors de l'élaboration de la politique climatique locale de Dreux agglomération, car il n'y a guère d'enjeux et pas d'intérêts particuliers remis en discussion. Le développement durable comme le climat apparaissent comme des sujets transversaux, « *impalpables* », « *transparentes* », pour reprendre l'expression d'un élu, sur lesquels il est toujours difficile de faire « *accrocher* » des élus. On peut alors comprendre les formes d'indifférence bienveillante de la part des élus, considérant tout à la fois les intentions affichées, donc l'orientation générale, comme bénéfiques pour tous, et les implications pratiques, comme réduites, voire nulles.

Conclusion : portées et limites de la concertation locale sur le problème climat

62 Cette étude de cas présente de nombreuses caractéristiques similaires aux enquêtes préalablement conduites avec des échantillons de situations plus larges (ADEME, 2012 ; TEDDIF, 2012). Il en est ainsi du nombre de personnes mobilisées lors des ateliers de concertation, qui demeure généralement modeste (entre 50 et 200 personnes en moyenne) (ADEME, 2012 : 7) comme de la difficulté à dépasser le « premier cercle » des acteurs et à mobiliser au-delà des partenaires institutionnels de la collectivité (TEDDIF, 2012 : 12). La reproduction de cet « entre-soi » et la grande difficulté à ouvrir ces processus aux représentants de la société civile est bien commune à nombre d'expériences locales similaires¹⁵.

63 L'injonction à agir « pour le climat » (ou « contre l'effet de serre ») obéit avant tout à une dynamique descendante. Et localement, dans le cas de Dreux agglomération, avant l'élaboration du PCET, l'action face au changement climatique n'est pas une préoccupation locale, ne constitue pas une demande sociale existante, ne fait pas l'objet d'une mise en débat.

64 En bref, le problème climat, s'il n'est pas remis en cause, est faiblement approprié localement, et les conditions pour avoir un réel débat local sur ce problème ne sont donc guère réunies. C'est également ce que notait la sociologue Sandrine Petit à propos d'une recherche-action en Bourgogne¹⁶, où elle remarquait la relative « indécision » des acteurs (Petit, 2011 : 103). La construction sociale du problème climat resterait donc largement à faire. Elle souligne à ce titre que « *si le GIEC orchestre au niveau international les relations entre scientifiques et initie des négociations entre des responsables politiques divers, au niveau local, les frontières des collectifs pertinents sont à délimiter* » (Petit, 2011 : 116).

65 Les objectifs associés à la concertation sur le problème climat ne peuvent alors pas être d'organiser, encore moins d'apaiser le débat, mais bien avant tout de le susciter. De la même façon, il ne s'agira pas d'accompagner, encore moins de canaliser une mobilisation, mais bien de la faire naître et de l'animer (dans un contexte où les enjeux sur lesquels se mobiliser sont nombreux et d'une certaine manière, en concurrence). On peut alors qualifier de symbolique le mécanisme de mobilisation locale, qui s'observe également pour d'autres problèmes d'environnement non ressentis sur le territoire, et dont la mise à

l'agenda vient « d'en haut » (comme la pollution de l'air intérieur ou les trames vertes et bleues par exemple). Il s'agit avant tout de faire connaître et reconnaître l'existence sur le territoire d'un cadre normatif en matière d'action sur le problème climat (ADEME, 2012 : 9). L'élaboration locale de la politique climatique serait alors avant tout à considérer comme un processus d'apprentissage.

- 66 Cette dimension cognitive de la concertation renforce le besoin d'un cadrage et d'une mise en perspective locale du problème climat, en mesure d'aboutir à la création d'une « culture climat » tangible permettant d'interroger certains modes de faire (aménagement urbain, gestion des flux, prévention des risques...). Dans le cas présenté, l'acculturation se limite à un intérêt des élus pour une mise en perspective globale du problème climat, considéré tantôt comme une « *interpellation éthique* », tantôt comme une « *meilleure perception de la criticité du problème* » ou comme une « *présentation suffisamment objective pour rassembler les gens, au-delà des clivages politiques* ».
- 67 C'est l'immatérialité de ce problème descendant (qui n'est pas construit suite à une demande locale ou à un problème effectif sur le territoire), sans réalité sociale, qui semble empêcher toute appropriation conflictuelle de la problématique climatique, et qui ne pourra advenir que dans un second temps, lorsqu'elle sera perçue jusqu'aux échelles locales comme un bien commun à partager, et par conséquent, comme un objet de débat. Dans cette perspective, les objectifs d'un premier exercice de concertation seraient alors bien de susciter un intérêt commun autour du problème climat, de lui donner corps localement, en parvenant à le relier à des enjeux territoriaux concrets, dans le quotidien des populations.
- 68 La concertation auprès du grand public dans le cadre de l'action locale sur le problème climat ne peut sans doute guère dépasser le niveau de l'information et du recueil de représentations, d'expérience et d'expertise locale et citoyenne (et ne peut certainement pas ambitionner dans l'immédiat d'atteindre des niveaux de négociation ou de co-construction). Pour autant, ces scènes de dialogue pourraient s'avérer utiles pour contribuer à la construction sociale du problème climat. La difficulté quant au niveau possible de participation du public sur des questions environnementales complexes est soulignée de longue date et n'est pas propre au problème climat¹⁷ (Sewell et O'Riordan, 1976). Wilbanks rappelle également la grande réticence des individus à participer si les résultats attendus sont flous, très généraux ou complexes (Wilbanks, 2006).
- 69 Dans la pratique, il convient de bien saisir les spécificités du problème climat, les modalités particulières de son appréhension locale, les enjeux et secteurs locaux particulièrement concernés afin de bien distinguer sur quoi peut porter la concertation, selon qu'il s'agisse de l'atténuation ou de l'adaptation. Pour l'atténuation, on peut envisager de recueillir l'expérience habitante sur les pratiques et services collectifs (transport, pistes cyclables, expériences d'autopartage ou de circuits courts par exemple), les attentes en termes de confort et de qualité de vie (distinguer ce qui est négociable de ce qui ne le serait pas ; Godard, 2010), les représentations et les sensibilités par rapport aux changements sociétaux envisagés (idées associées au progrès, décroissance, société de consommation, matérialisme, foi dans les technologies à venir¹⁸). Pour l'adaptation, il s'agirait de recueillir les expertises habitantes sur les crises passées (ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, les aléas maximum observés, ce qui a changé, mémoire et systèmes d'alerte¹⁹), ainsi que l'appréhension fine des tensions (sur les ressources, entre usages) et des vulnérabilités territoriales actuelles.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEME, 2012, Recensement et évaluation des pratiques de concertation dans les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET), ADEME Service Économie et Prospective, 64 p. + annexes.
- ADEME, 2011, « La concertation en environnement. Éclairage des sciences humaines et repères pratiques », 61 p., www.ademe.fr/concertation-environnement, consulté le 31/01/2017.
- Allain S., 2010, « Social Participation in French Water Management : Contributions to River Basin Governance and New Challenges », in Berry K., Mollard E. (dir.), *Social Participation in Water Governance and Management*, London, Earthscan, p. 95-114.
- Amalric M. (coord.), Bertrand F., Bonnefond M., Debray A., Fournier M., Larrue C., Manson C., Mozol P., Richard E., Rocher L., 2011, *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?* PUCA, vol. transversal : 180 p., vol. thématique : 88 p, atlas : 49 p.
- Barbier R., Larrue C., 2011, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1/2011, p. 67-104, www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm.
- Bertrand F., Amalric M., 2014, *Action de recherche participante dans le cadre de l'élaboration du PCET de Dreux agglomération - Suivi des pratiques de concertation et analyse des facteurs de réussite*, Association ERACLES – UMR CITERES, 112 p. + annexes, rapports en ligne : <https://hal-univ-tours.archives-ouvertes.fr/hal-01094566>.
- Bertrand F., Larrue C., 2007, *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales. Rapport final*, UMR CITERES 6173 – Université de Tours/programme « Gestion et impacts du changement climatique » (GICC), <http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/275>.
- Bertrand F., Rocher L. 2007, *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final*, UMR CITERES 6173 – Université de Tours/Programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT), http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe4.html.
- Bertrand F. (coord.), avec Richard E., Rocher L. et Semal L., 2012, *ADAP^{TERR}. L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires. Rapport final*, UMR CITERES – Université de Tours/Programme « Gestion et impacts du changement climatique » (GICC) – MEEDDAT, <http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/316>.
- Burton, P. , 2009, « Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation », *Evaluation*, vol. 15, n° 3, p. 263-284.
- ETD / Association 4D, 2010, *La concertation dans la conduite d'un Plan Climat-Énergie Territorial. Imaginer, concevoir, construire et faire vivre collectivement un PCET sur son territoire*, Les notes d'ETD, octobre 2010, 32 p.
- Godard O., 2010, « Cette ambiguë adaptation aux changements climatiques », *Natures Sciences Sociétés*, n° 18 (3), Dossier « Adaptation aux changements climatiques », p. 287-297.
- Gourgues G., 2012, « Revue problématisée de littérature scientifique », p. 85-113, in ADEME, *Recensement et évaluation des pratiques de concertation dans les Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET)*, ADEME Service Économie et Prospective, 64 p. + annexes.

- Magnan A., Duvat V., Garnier E., 2012, « Reconstituer les “trajectoires de vulnérabilité” pour penser différemment l’adaptation au changement climatique », *Natures Sciences Sociétés*, n° 20, p. 82-91.
- MEDD, 2004, *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*, Paris, ministère de l’Écologie et du Développement durable/MIES, 79 p. + annexes.
- Monnoyer-Schmidt L. (coord.) (2013), *Formats de l’expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne*, Synthèse, université de technologie de Compiègne/Programme de recherche Concertation Décision Environnement, 8 p., http://concertation-environnement.fr/documents/abstracts/LMS_Synthese.pdf, consulté le 31/01/2017.
- Petit S., 2011, « Le temps de demain. Un collectif engagé autour du changement climatique et de ses impacts », *Terrains et Travaux*, n° 18, p. 103-120.
- Lefrançois R., 1997, « La recherche collaborative : essai de définition », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 10, n° 1, p. 81-95.
- Liu M., 1997, *Fondements et pratiques de la recherche-action*, Paris, L’Harmattan.
- Région Rhône-Alpes, 2011, *Atelier citoyen sur le climat*, septembre 2011, 33 p. + annexes.
- Ropeik D., 2010, « The Importance of Risk Perception for Effective Climate Change Communication », *Climate Central*, décembre 2010, <http://www.climatecentral.org/blogs/the-importance-of-risk-perception-for-effective-climate-change>
- Roqueplo P., 1987, Les enjeux politiques de la gestion du risque, in Theys J. et Fabiani J.-L., *La société vulnérable*, Paris, Presses de l’ENS, p. 79-88.
- Rumpala Y., 2008, « Le “développement durable” appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le “développement durable” rencontre la “gouvernance”... », *Vertigo*, n° 8 (2), 2008, <http://vertigo.revues.org/4996>
- Sewell W. R. D., O’Riordan T., 1976, « The culture of participation in environmental decisionmaking », in Utton A. E., Sewell W. R. D. et al. (eds.), *Natural Resources for a Democratic Society : Public Participation in Decision-making*, Boulder, Colorado, WestviewPress, p. 1-21.
- Sheppard S., 2012, *Visualizing Climate Change : A Guide to Visual Communication of Climate Change and Developing Local Solutions*, Abingdon and New York, Routledge-Earthscan, 514 p.
- Spence A., Poortinga W., Pidgeon N., 2012, « The Psychological Distance of Climate Change », *Risk Analysis*, vol. 32, n° 6, p. 957-972.
- TEDDIF, 2012, *Étude-bilan des PCET franciliens, réseau Territoires*, Environnement et Développement durable en Île-de-France ADEME/Région Île-de-France/MEDDE/ARENE/ETD, juin 2012, 25 p. + annexes.
- Wilbanks, T. J., 2006, « Stakeholder involvement in local smart growth : Needs and challenges », in Ruth M. (ed.), *Smart growth and climate change : regional development, infrastructure and adaptation* (xxv, 403 p.). Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar, p. 111-128.

NOTES

1. Ce terme est utilisé pour désigner les changements climatiques en tant qu’objet d’action collective, reconnu comme un problème public nécessitant une intervention publique.

2. L'article 75 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement imposait aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants l'élaboration d'un Plan Climat-Énergie Territorial (PCET). Cette disposition a été modifiée depuis par l'article 188 de la loi de Transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 : les PCET deviennent des Plans Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET), et tous les EPCI de plus de 20 000 habitants doivent désormais en élaborer un (les EPCI de plus de 50 000 habitants doivent élaborer leur PCAET avant fin 2016 et ceux de plus de 20 000 habitants avant la fin 2018).
3. Ce projet a été financé par l'ADEME Centre et Dreux agglomération.
4. Nous utiliserons ici le terme de concertation dans un sens inclusif : une « *ouverture, volontaire ou non, des situations de décision et de gestion environnementales au-delà des cercles traditionnels* ». (Barbier et Larrue, 2011 : 73). C'est également dans ce sens que l'ADEME a formulé sa demande de recherche-action.
5. Le label Cit'ergie est décerné par l'ADEME pour « récompenser le processus de management et la qualité de la politique énergétique » des collectivités.
6. P. 40, 38 et 45. Extraits du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel régional « Plans Climat-Énergie Territoriaux en région Centre », 2012, 95 p.
7. On retrouve les porteurs d'un projet privé de méthanisation et une entreprise spécialisée dans les nouvelles biomasses végétales et en particulier le miscanthus.
8. Envoi d'invitation par *mailing list* à l'ensemble des partenaires de la collectivité, affichages publics, bandeaux sur le site internet de la communauté d'agglomération, diffusion via les médias locaux et annonce dans le magazine de l'agglomération.
9. Cette grille s'inspire de plusieurs sources, notamment d'une revue de littérature conduite par Guillaume Gourgues pour l'ADEME (Gourgues, 2012 : 108) et un guide pratique sur le sujet étudié ici (ETD, 2010).
10. « *Au-delà d'un simple apport en termes d'information et de communication aux participants, les démarches de concertation associés aux PCET s'inscrivent dans une logique "utilitariste" visant à faire alimenter, par les parties prenantes, l'élaboration du diagnostic et/ou du plan d'action.* » (ADEME, 2012 : 8).
11. Par exemple entre le temps de l'action publique et celui du problème considéré : les mesures retenues vont du court au moyen terme, opérant ainsi une distorsion avec les modélisations et prévisions à moyens et longs terme des changements climatiques considérés par les pouvoirs publics.
12. Dans le cadre du processus Cit'ergie, des objectifs quantifiés d'efficacité ou d'amélioration des services sont fixés pour atteindre un niveau de labellisation. Mais ces objectifs sont déterminés en interne, au sein des services, dans le cadre d'un processus d'amélioration des consommations énergétiques de la collectivité. Ils ne sont donc pas débattus dans les scènes de concertation observées.
13. Au moment de l'enquête, la collectivité bénéficie d'aides de l'ADEME, notamment via un Contrat d'objectifs territoriaux – COT –, un poste de conseiller en énergie partagé – CEP – et le soutien à l'élaboration du PCET et à la démarche Cit'ergie.
14. La CCI 28 et la chambre des métiers ont été représentées chacune à un atelier de concertation et la chambre des métiers, le conseil général 28, la chambre d'agriculture et la CCI ont été représentés lors du deuxième COPIL d'octobre 2013.
15. « [...] *les représentants de la démocratie représentative (élus, administrations et institutions) sont les principaux mobilisés dans des démarches de concertation institutionnalisées ne parvenant pas à associer véritablement les parties prenantes de la société civile (acteurs socio-économiques, associations, habitants...).* » (ADEME, 2012 : 10).

16. « Au niveau local, les controverses sociotechniques sur le climat n'en sont qu'à leurs prémices. Comparativement à d'autres situations de gestion de l'environnement, sur la qualité des eaux ou sur la biodiversité, les positions des différents acteurs ne sont pas encore constituées. » (Petit, 2011 : 103).

17. « [...] it is difficult to imagine how it could be possible to involve the public meaningfully in global or even multinational environmental issues where the problems are complex, the geographical horizons wide and the degree of familiarity for any particular individual is very low. » (Sewell and O'Riordan, 1976 : 16-17).

18. Cf. l'exercice concret de consultation d'un panel citoyen qui met bien en avant ces tensions en Région Rhône-Alpes (Région Rhône-Alpes, 2011).

19. Cf. l'article rédigé par deux géographes et un historien qui plaide pour une prise en compte temporellement intégrée des dynamiques de vulnérabilités territoriales, associant perspectives historiques et prospectives (Magnan, Duvat *et al.*, 2012).

RÉSUMÉS

Une recherche-action conduite durant l'élaboration du Plan Climat-Énergie Territorial de la communauté d'agglomération de Dreux interroge les démarches de concertation liées aux politiques climatiques locales. Deux vagues d'entretiens semi-directifs complétées par une démarche d'observation participante permettent de souligner les difficultés à faire vivre l'enjeu climatique dans son périmètre et à mettre en œuvre la concertation sur un enjeu méconnu à cette échelle. Par la suite sont présentés les apports organisationnels et substantiels du processus de concertation, notamment l'établissement d'une démarche transversale et d'une culture de l'énergie et du climat.

Through a participatory action-research conducted in the agglomeration of Dreux (Centre-Loire Valley Region of France) while that community was developing its "Territorial and Energy Climate Plan" (PCET), we analyzed the way the consultation process is implemented and the way it determines local climate policies. Semi-structured interviews are leaded during and afterwards the Climate Plan process and a participant observation approach is set. It allows us to describe and assess how the consultation practices are implemented in that urban community. Then, we underline their effects on the development of climate policy; more specifically, we emphasize on the difficulties to make real and lively the climate challenge at a local scale, when it is hardly known. In addition, we show the organizational and substantive outputs of the consultation process, including the establishment of a transversal approach and a culture of energy and climate.

INDEX

Keywords : climate changes, territorial and energy climate plan, local policy, consultation, participant observation, action research, Dreux (France)

Mots-clés : changements climatiques, plan climat, politique locale, concertation, recherche-action, observation participante, Dreux (France)

AUTEURS

FRANÇOIS BERTRAND

François Bertrand est chercheur indépendant associé à l'UMR CITERES. Il s'intéresse à la construction des changements climatiques en tant que problème public local, à l'émergence des politiques climatiques régionales et locales et à l'adaptation aux changements climatiques.

Publications en ligne, Francois.bertrand@univ-tours.fr

MARION AMALRIC

Marion Amalric est maître de conférences en géographie à l'université de Tours et membre du laboratoire CITERES. Ses travaux portent sur l'évaluation des représentations sociales de l'environnement et leurs conséquences sur les territoires. Elle co-anime le réseau thématique MAPS. Publications en ligne, marion.amalric@univ-tours.fr