

Les concertations dans un Plan climat énergie

DOSSIER

Rédigé par Energie-Cités



Préambule

La triple crise que nous subissons est économique, écologique et politique. C'est une **crise des relations** : relations entre les êtres humains, relations entre les sociétés, relations entre l'Humanité et la biosphère. Pour la résoudre, nous devons changer nos façons de vivre et d'interagir. Ce changement sera très difficile car il sera massif, profond et complexe et il doit être rapide. Peut-on changer de civilisation en 20 ou 30 ans ? Pour accomplir une telle mutation en si peu de temps, il n'y a probablement que deux manières : la manière douce, démocratique et incitative dans laquelle chacun est un acteur du changement ou la manière forte, totalitaire et répressive dans laquelle la liberté d'initiative, la liberté tout court, devrait devenir une denrée rare.

Dans ce contexte, les **autorités locales** ont la responsabilité de maîtriser dans des délais très brefs l'art du faire ensemble, pour être en mesure d'accompagner les changements systémiques et multi-acteurs que les territoires doivent accomplir, sous peine de perdre la bataille climatique comme nos libertés.

Face à ces défis, les **Plans climat énergie** fournissent un très bon cadre d'expérimentation et d'apprentissage : les acteurs du territoire, de l'habitant à l' élu en passant par l'acteur économique ou associatif, doivent s'y rassembler pour apprendre à penser ensemble, projeter ensemble et réaliser ensemble.

Au-delà de toute considération démocratique, la concertation est absolument nécessaire car si les autorités locales sont en premières lignes pour aider les acteurs du territoire à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, elles ne sont émettrices que de 25% du total. En réalité il est impératif de s'inscrire dans un processus de **coproduction** qui doit aller au-delà de la concertation dans sa définition habituelle.

Sommaire

1. Le **point de vue d'un élu** sur la démocratie locale
2. Une **liste des acteurs** du territoire concernés par un Plan climat énergie
3. Les **réflexions du groupe** préparatoire à cet atelier composé de Ville de Paris, Grand-Lyon, Communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace, Ville de Rennes, Communauté urbaine de Bordeaux, Nantes Métropole, Communauté d'agglomération de Plaine Commune, ALE du département de la Loire, Communauté d'agglomération de Grenoble, ALE de l'agglomération grenobloise, Syndicat mixte du SCOT du Douaisis, ADEME et Energie-Cités.
4. Un **ensemble de questions** que soulève la pratique de la concertation
5. Bibliographie

1- LE POINT DE VUE D'UN ELU SUR LA DEMOCRATIE LOCALE

(extrait d'un article de Jo Spiegel, Maire de Kingersheim, Président de la CAMSA, juillet 2008)

« [...] Quand les grandes organisations politiques [...] cantonnent leur réflexion politique sur des échelons certes déterminants mais où elles ont peu de prise (sur les terrains mondial et européen par exemple), des femmes et des hommes, dans nos territoires, en région, en province, pendant ce temps, mobilisent autour d'eux, innovent, imaginent, travaillent localement à l'avènement de ce « mieux vivre ensemble ».

[...] Il est de notre devoir d'inventer, de proposer et de diffuser une économie rénovée du fonctionnement local du pouvoir et de l'Agir. Et nombreux sont les responsables qui expérimentent déjà, dans leurs collectivités, une autre façon d'exercer en politique, une autre façon d'exercer le pouvoir.

[...] Il ne s'agit plus de travailler seulement « pour » les gens. Il faut travailler « avec » eux. Il est impératif de substituer le « face-à-face » stérile entre l' élu magicien et l'habitant consommateur pour organiser un « côte-à-côte » fait de responsabilité et de solidarité.

Il nous faut sortir de la logique du « tout ou rien » pour assurer l'échange de vue puis le compromis, qui se nourrit de « plus ou moins ».

Cette démarche ouvre de réelles perspectives, mais elle contraint surtout à **imaginer de nouvelles formes de dialogue** puisqu'on se situe alors dans le champ de l'éducation à la démocratie, c'est-à-dire dire tout l'inverse du simplisme et de la démagogie. En effet, il n'y a pas de commune mesure entre les règles qui régissent la sphère individuelle et les paramètres spécifiques qui caractérisent la sphère collective.

Travailler au bien commun, c'est entrer dans un monde pluridisciplinaire ; un monde qui exige la prise en compte simultanée des dimensions humaines, environnementales, économiques, sociales, budgétaires et juridiques ; un monde qui ne connaît pas la même échelle de temps (il faut prévoir, planifier, préparer, construire, évaluer).

Le décalage se crée alors entre la demande des citoyens qui s'exprime très souvent dans l'urgence et l'offre politique qui a besoin de termes incompressibles pour se construire et se réaliser. L'habitant qui s'implique doit veiller à s'inscrire dans la durée et dans le travail d'équipe. Ainsi donc, permettre à tous de participer à l'éclosion des projets d'une ville, c'est familiariser chacun avec ce zapping complexe qui va de l'individuel au collectif, du particulier au global et de l'immédiat au long terme.

Là réside toute la complexité de l'animation d'un territoire. Et c'est toute la noblesse du politique que de savoir organiser et favoriser la confrontation de chaque citoyen à la complexité.

Il convient donc d'appuyer les décisions publiques sur une phase de maturation, de concertation et de coproduction avec les habitants. Tout aussi importante que la décision prise, est ce **cheminement**. C'est en effet dans ce cheminement que se fait l'apprentissage de l'action publique, c'est-à-dire de la complexité, de la durée et de l'altérité. C'est là que s'opèrent les processus de transformation sociale et personnelle.

La pierre angulaire de cette démarche est assurément la mise en œuvre systématique de **conseils participatifs** qui font travailler ensemble, sur chaque projet, les élus, les citoyens, les techniciens et les partenaires. L'expertise d'usage opérée par les habitants accompagne ainsi avantageusement l'expertise technique des professionnels. Il ne s'agit pas pour l' élu de se défaire de ses responsabilités (au contraire, il veillera à respecter le contrat municipal sur la base duquel il a été élu) ; il ne s'agit plus pour l'habitant de faire entendre la voix exclusive de son intérêt particulier.

Au bout du compte, notre système de démocratie représentative n'est pas fragilisé par la participation des habitants. Au contraire, elle permet d'améliorer la qualité des projets qui sont menés et lorsque le projet local intègre la participation des habitants dans le processus décisionnel, que soit renforcée la représentativité des élus.

La démocratie participative est donc bien autre chose qu'une technique. Elle est un enjeu de transformation de la société. Voilà pourquoi il ne suffit pas de substituer un programme politique à un autre pour prétendre changer les choses ! Et voilà pourquoi, en la matière, « pratiquer le changement », c'est opérer un « changement de pratiques. »

2- DANS UN PLAN CLIMAT ENERGIE, QUI EST CONCERNE ?

Lors du 3ème atelier « A l'action » qui s'est tenu à Mulhouse en juin 2008, les participants ont dressé la liste des acteurs à associer dans un Plan climat énergie. Un des enjeux lié à la participation est de travailler sur cet inventaire à la Prévert pour comprendre comment ces acteurs font système et comment ils peuvent être réunis, par filières, par chaîne d'acteurs, autour des problématiques transversales qui les concernent et vis-à-vis desquelles ils ont à s'engager.

Acteurs politiques :

- Les élus (qui incarnent la volonté politique) et la collectivité porteuse du PCET (qui doit faire preuve d'exemplarité, motiver par l'incitation et assumer la mise en musique)
- Les municipalités partenaires du PCET (dont les liens garantissent la cohérence du projet) et tous les territoires de projet concernés par le PCET (Pays, PNR) (qui sont des lieux et des ressources d'animation et de dynamisation)
- Le Département et la Région
- L'Etat et ses services déconcentrés
- L'Union Européenne

Acteurs institutionnels, organismes, agences :

- Les ALE (conseil technique, suivi, observation et production de données)
- L'ADEME (conseil technique, financement ponctuel)
- Les agences de la surveillance de la qualité de l'air (ressource au service de l'élaboration du PCET)
- Les EIE (ressource au service de la population)
- Les CAUE (sensibilisation auprès des professionnels du bâtiment, diffusion de nouvelles techniques)
- Les bailleurs sociaux
- Les agences d'urbanisme

Acteurs rattachés à un secteur économique, à un métier :

- Les délégations ou service de l'eau, de l'énergie, des déchets
- EDF GDF
- Les promoteurs immobiliers
- Les entreprises de BTP
- Les architectes
- Les urbanistes
- Les entreprises liées aux transports (SNCF, autoroutes, réseaux de transport public, taxis)
- Les agriculteurs
- Les médias et la presse locale
- Les écoles spécialisées, organismes de formation (auto-école, etc)
- Les institutions culturelles
- Les gestionnaires du patrimoine, des lieux dédiés à la culture, au sport, aux loisirs
- Toutes les entreprises implantées sur le territoire (implication profonde dans le cycle de vie des produits, lien étroit entre rentabilité et durabilité)
- Les artisans
- Les commerçants
- Les banquiers
- Les chercheurs (innovations, réflexion)
- Les enseignants et formateurs (nouveaux métiers, transmissions)

Acteurs qui fédèrent, organisent, rassemblent une profession :

- Les chambres consulaires
- Les syndicats professionnels (impact sur les entreprises)
- Les syndicats patronaux et de salariés (leaders d'opinion, acteurs sociaux)
- Les unions de commerçants
- Acteurs comme zones du territoire organisées et dédiées à une activité :
- Les zones industrielles
- Les zones commerciales
- Les HLM et tous les bâtiments publics : écoles, collèges, lycées, centres hospitaliers, campus universitaires

Acteurs de la démocratie participative :

- Les habitants, qui appartiennent toujours à plusieurs catégories de cette liste (premiers experts du territoire)
- Les associations de citoyens, conseils de quartiers (appropriation du projet, relais d'information)
- Les associations de protection de l'environnement (dynamisation, sensibilisation)
- Les associations culturelles
- Les enfants et la jeunesse en général... : (éléments moteurs, cible privilégiée)

3- LES REFLEXIONS DU GROUPE PREPARATOIRE

En réalité il n'y a pas une mais des formes de concertation. Ces formes dépendent :

- du territoire : quand celui-ci est essentiellement rural, les acteurs locaux sont plus souvent des individus (et moins souvent des organisations)
- du niveau de transversalité qui relie les services et directions de l'autorité locale en charge du PCET
- du type de découpages et de typologies (thèmes, politiques publiques, taille des émetteurs, acteurs ou chaînes d'acteurs, etc)

Que doit permettre une concertation dans la mise en œuvre d'un PCET ?

- Avant toute chose se poser ensemble la question : à quoi voulons-nous aboutir ? (la question de la vision partagée), étape indispensable entre l'étape des bilans/diagnostic et l'étape d'élaboration de plans d'action.
- (concernant le chargé de mission PCET) Entrer en relation avec les acteurs du territoire. Comprendre la logique de l'autre - endosser le rôle de « VRP climat »
- Réunir les conditions qui permettent aux différentes compétences disponibles sur le territoire de se rencontrer autour des actions en mêlant expertise d'usage et expertise technique
- Croiser trois dimensions : temporelle, spatiale et relationnelle
- Adopter une démarche itérative, fruit d'un apprentissage

Les objectifs de la concertation

1. **Légitimer** la collectivité dans son rôle de chef d'orchestre d'une part ; et d'autre part, légitimer les autres acteurs du territoire pour qu'ils mènent des actions en propre (deux phases se trouvent en « ping pong » permanent : des acteurs vers un Plan climat (légitimation de la démarche) et le Plan climat vers les acteurs du territoire (actions + légitimer d'autres acteurs)
2. **En interne** (entre les sphères « technique » et « politique »), un processus participatif bien mené donne aux personnes responsables des PCET plus de poids et de légitimité pour faire passer des projets (exemple de l'impact de la concertation dans l'adoption du Plan climat de Paris)
3. La concertation **révèle les attentes** de la population et en retour **sensibilise les élus** sur l'importance que les habitants accordent au sujet
4. Que chacun **comprenne le rôle** qu'il a à jouer et appréhende bien la part d'effort qu'il aura à fournir pour ce projet de territoire
5. Donner aux acteurs un **sentiment d'appartenance** au territoire
6. Permettre à l'autorité locale de **faire connaissance et se lier** avec des acteurs qui agissent « à côté » de la collectivité, avec d'autres représentations, d'autres logiques.
7. **Améliorer les projets** - favoriser les intérêts partagés (ex des imprimeries qui vont travailler avec les collectivités à la Métro) et donner naissance à des projets innovants, favoriser la créativité
8. Faire en sorte que tout le **poids du PCET** ne repose pas sur les épaules seules de la collectivité
9. Faire comprendre que le **jeu collectif** donne plus d'importance à l'action de chacun des acteurs
10. **Utiliser l'énergie gratuite** des « motivés en jachère »

Les bases qui préfigurent la forme de la concertation

- Arriver avec des chiffres devant les gens : la forme de la concertation dépendra de l'historique de la collectivité : antériorité d'un A21, réalisation d'un diagnostic GES, autres démarches environnementales en cours qui préfigurent un mode de gouvernance...
- Recenser et mettre en valeur les actions réalisées antérieurement

Ce sont autant d'éléments facilitateurs pour partager des constats et légitimer la démarche. Ils permettent aussi d'identifier et de valoriser les actions qui sont déjà faites sans le savoir. Car c'est aussi beaucoup cela un PCET : on ne part pas de zéro !

Quelques questions identifiées

- Comment passer de la "concertation initiale" à "l'animation du processus de concertation" sur la durée du projet (en évitant un essoufflement) ? Comment passer d'une élaboration collective à une réalisation conjointe ?
- Les chargés de mission PECT n'ont pas de compétence en matière de concertation : comment trouver la bonne alchimie entre les techniciens / les institutionnels et les bons acteurs en concertation (parfois une mission concertation existe qu'il faut alimenter en contenu plan climat) ?
- Comment mettre la communication (essentiellement politique) au service de la concertation ?

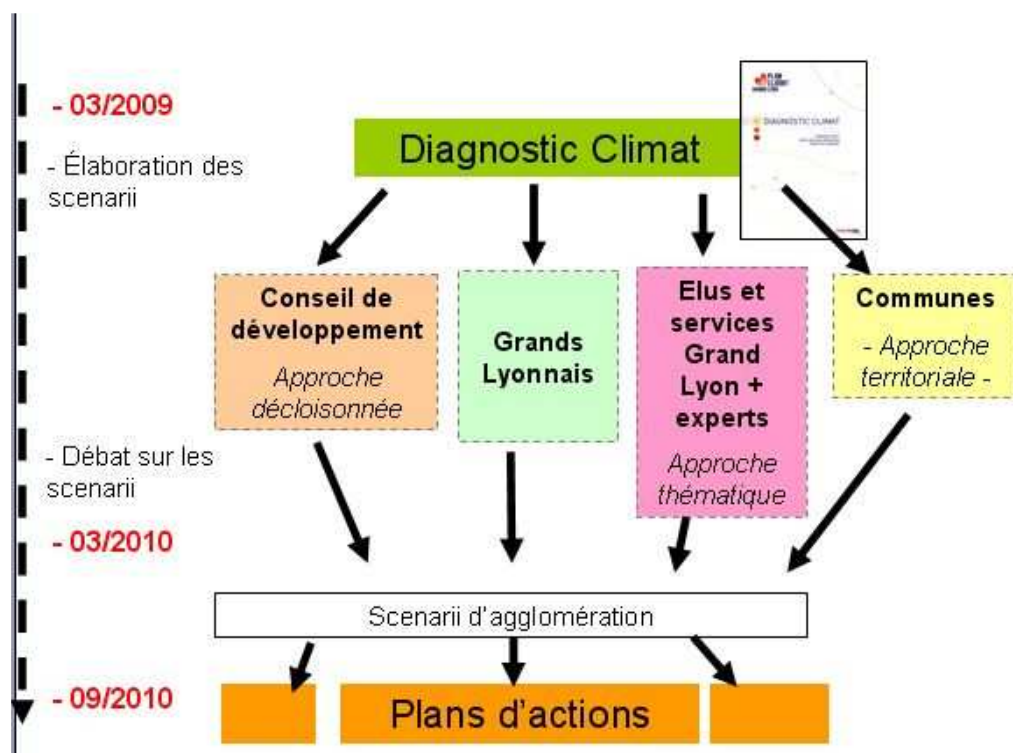
Quelques enseignements

- Si la collectivité a toute légitimité pour aller discuter avec certaines catégories d'acteurs, elle est moins à l'aise pour assumer le leadership dans d'autres relations. **S'appuyer sur des relais** peut permettre plus de souplesse (échapper au formalisme administratif), offrir un temps d'action plus long (sortir des cycles électoraux), faciliter les médiations et la diffusion des messages (ex de l'ALE de Grenoble qui favorise la communication entre la Métro et les communes)
- Choisir la **porte d'entrée** des freins observés permet de dynamiser le débat : les participants s'affranchissent ainsi des "obstacles" pour être plus créatifs dans leurs propositions (ex démarche Grand Lyon avec son conseil de développement)
- Pour sortir des doléances, critiques et ressentiments spontanés, il peut être utile de faire faire aux citoyens des **allers-retours entre prospective et réalité quotidienne**.
- Les citoyens qui font l'effort de participer, qui viennent aux premières réunions ont en général des choses à dire et l'envie de faire. Il faut savoir aller au-delà des premiers mouvements d'humeur.
- Les **compétences d'animation** pour la concertation sont fondamentales : il s'agit de faire en sorte que tout le monde puisse s'exprimer sans complexe et favoriser une "alchimie" dans le groupe. Il s'agit aussi d'avoir une relation "complice" avec tous les partenaires.
- Se donner le **droit à l'erreur** dans les méthodes employées (même si les élus sont par nature rétifs face à ce type de prise de risque)
- Il est important, dans la concertation, de faire passer le message selon lequel le niveau supra (agglomération par exemple) n'est pas là pour s'accaparer, sous le prétexte du PCET, les efforts des niveaux infra (communes). L'autorité locale en charge du PCET doit éviter de se positionner en donneur de leçon, en particulier auprès des communes. S'il y a un sentiment de **concurrence entre les échelles de gouvernance**, cela détériore la clarté du discours institutionnel global et peut désorienter voire démobiliser les autres acteurs du territoire.
- La concertation peut déboucher sur un **disensus** : il n'est pas forcé qu'à la fin tout le monde soit d'accord (des avis contraires peuvent être restitués dans un document de synthèse)
- Malheureusement, les **grands absents** de la concertation sont souvent les **élus**
- **cibles prioritaires** : ceux qui ont du poids (acteurs décisionnels, gros émetteurs), ceux qui ont un effet levier (vecteur de diffusion de l'information en transversal, rôle de pivot ou d'articulation dans des projets fédéraux)
- Axer la concertation sur des **projets** peut être plus productif que de l'axer sur des débats idéologiques

- Besoin de **signes visibles** pour favoriser la concertation (ex la centrale de négawatts / totem sur la place Bellecour !)
- Il ne faut pas attendre d'avoir rassemblé tout le monde pour lancer la concertation : d'autres se joignent au mouvement, chemin faisant (ex CAMSA) : s'appuyer sur **les motivés** qui jouent le rôle de locomotives
- **Croiser et décaler les regards**, faire travailler des acteurs sur des sujets qui ne sont pas les leurs, y compris dans des actions transversales entre services.
- Faire des **appels d'offres par lots** en isolant la compétence animation de ce que peuvent apporter les BET. Il semble que les consultants commencent à s'organiser en groupements pluridisciplinaires concertation-énergie-climat-etc.
- La réalisation de **bilans énergie GES** permet de **lancer la concertation en interne**. Il y a aussi une notion d'exemplarité : en travaillant sur son propre bilan, la collectivité donne l'exemple et incite les autres acteurs à faire le leur.

Premières conclusions

- On ne peut pas formaliser la concertation dans des recettes ou des modélisations clés en main
- Il n'y a pas UNE mais DES concertations qui se déroulent en parallèle avec les différentes cibles de la concertation (cf schéma Grand Lyon ci dessous). Mieux vaut parler d'un maillage de concertations



4- LES QUESTIONS A SE POSER POUR UNE CONCERTATION

« Il est illusoire, lorsqu'on est amené à travailler dans des milieux ou avec des partenaires pluri-culturels, de penser que l'on puisse **connaître la culture¹ de l'autre**.

Mais il est utile, dans ces situations, de prendre l'habitude de se poser un minimum de questions sur les représentations que chacun a de notions supposées communes et sur les différentes manières de fonctionner des uns et des autres. Nos évidences ne sont pas forcément celles de l'autre, nos références et notre situation sociale non plus, notre formation (culturelle, professionnelle, etc) encore moins. »²

Les questions³ proposées ci-après incitent, chaque fois qu'un dialogue s'instaure, qu'une action de coopération est entreprise, à se demander d'où pourraient venir les incompréhensions, les blocages, les peurs. « Au-delà des éléments de surface que l'on a déjà pu découvrir (codes de communication et de savoir-vivre dans la vie quotidienne, le verbal, le non verbal, les comportements professionnels, etc), qu'est-ce qui culturellement peut expliquer ces codes et ces comportements ?

On peut alors se mettre en quête de **médiateurs**, de personnes qui se trouvent, par leur vécu, leur observation, à l'interface et peuvent aider les acteurs appelés à travailler ensemble à comprendre comment ces différences peuvent influencer sur le travail. Des médiateurs de ce type, il y en a partout mais nous avons rarement le réflexe d'y recourir, tellement convaincus bien souvent, que l'échec d'un travail en commun vient forcément de l'incompétence, de la duplicité, ou de la mauvaise volonté de l'autre. »⁴

Sur l'exercice de mon leadership :

- Au-delà du pouvoir politique de mon élu, sur quoi se fonde ma légitimité pour rassembler ?
- Dans la gestion de processus participatifs, comment faire pour que chacun se dise : « plus nous sommes plus je suis » ?
- Dans mon territoire, ai-je identifié les innovateurs, les pionniers ? Quelles relations ai-je avec eux ?
- Quelle est ma capacité à entrer en intelligibilité avec telle ou telle partie de la population, avec tel ou tel acteur du territoire ?
- Quelle est ma capacité à entrer en dialogue avec telle ou telle partie de la population, avec tel ou tel acteur du territoire ?
- Quelle est ma capacité à entrer en projet avec telle ou telle partie de la population, avec tel ou tel acteur du territoire ?
- Comment créer de la confiance entre les acteurs, par quelles pratiques ?
- Quelle considération ai-je pour mes interlocuteurs ? Comment s'assurer que chacun est reçu et entendu, par moi-même et par les autres, pour ce qu'il est, ce qu'il fait, ce qu'il vit ?
- Dans les processus participatifs que je soutiens, sur quelle dynamique de dialogue entre savoirs populaires et savoirs « modernes » puis-je compter ?
- Comment associer expertise d'usage et expertise théorique ?

Similitudes et différences entre l'autre et moi⁵ :

- Quelle relation entre tradition et modernité dans la vision de l'autre ?
- Quel rapport à la science, à la technologie dans la vision de l'autre ?
- Qu'est-ce que le « bien commun » dans la vision de l'autre ?
- En quoi sa culture, son éducation, ses habitudes influent-elles ses pratiques environnementales, son aménagement de l'espace, ses relations avec la biosphère ?

1 Le mot culture est ici un mot valise : éducation, profil sociologique, habitudes, vision, etc

2 Michel Sauquet, Directeur de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG).

3 Cette liste de questions est une première proposition...

4 Michel Sauquet

5 Questionnaire adapté d'une « grille d'interrogation de la culture de l'autre », cours-séminaire « Communication et pratiques interculturelles, Master Affaires Internationales, SciencesPo. Bien sûr ces questions que je peux me poser à propos de l'autre, je dois pouvoir y répondre si je me les pose à moi-même.

- A quel horizon se projette-t-il lorsqu'il raisonne sur le futur (un an, dix ans, trente ans) ?
- Relations au temps : chez l'autre le temps est-il cyclique ? Linéaire ? Qu'est-ce qu'être patient avec lui ou pour lui ? Quel sens donne-t-il à la durabilité ?
- Quel est son rapport à la notion d'efficacité ? Quel impact sur l'organisation et les méthodes de travail ?
- Quel est son rapport à l'idée de progrès : réussite ? Création de valeur ? Reconnaissance ?
- Quel est son niveau d'acceptation de l'incertitude ? Quel est son rapport au risque et à l'innovation ?
- Quel est son droit à l'erreur dans son contexte économique et social ?
- Quelles sont les sources de légitimité et d'autorité dans l'univers professionnel de l'autre ?
- Quelles sont les sources de savoir de l'autre ? Sur quel niveau d'information se fonde sa communication ?
- Quelle est sa conception de l'expertise ? Quel rapport a-t-il à la recherche ? A la recherche-action ?

5- BIBLIOGRAPHIE

Voici une première liste d'ouvrage que nous avons référencée. N'hésitez pas au fil de vos lectures à l'enrichir.

- Philippe LANGEVIN, « Conseils de développement - modes d'emploi », ADELS 2009
- Serge DEPAQUIT « Renouveler la démocratie, oui mais comment ? » ADELS 2005
- Michel SAUQUET, « L'intelligence de l'autre », Éditions Charles Léopold Mayer - 2007
- [Pierre CALAME](#), [Paul Maquet MAKEDONSKI](#), [Ina RANSON](#), « Territoires - Penser localement pour agir globalement », Éditions Charles Léopold Mayer 2005

Les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer sont téléchargeables : <http://www.eclm.fr/>