

RECENSEMENT ET EVALUATION DES PRATIQUES DE CONCERTATION DANS LES PLANS CLIMAT ENERGIE TERRITORIAUX (PCET)

Rapport numéro 11 10 C 0078

Décembre 2012

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par le Cabinet Planète Publique
Coordination technique : Albane Gaspard, Service Économie et Prospective, ADEME



RAPPORT FINAL

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier particulièrement les membres du comité de pilotage qui ont participé à cette étude : M. Philippe BAJEAT, M Raphaël CHANELIERE, Mme Emmanuelle FOURNIER, Mme Leslie LEPILLER, Mme Cécile MARTIN-PHILIPPS, M. Yannick PAPAIX, Mme Cécile PHILLIPS, M. Cédric SOUS (ADEME), ainsi que les personnes ayant participé aux entretiens de cadrage : M Franck DUMAITRE, Mme Agnès JACQUES, M Eric PRUD'HOMME (ADEME), M. Mathieu GUEDON (CAPI).

Nous remercions également les personnes ayant participé au groupe de travail sur le référentiel d'évaluation : Mme Céline BRAILLON, M. Mathieu GUEDON, Mme Sophie LARGEAU, Mme Martine REVEL, M. Vincent WISNER.

Nous remercions enfin les chargés de mission PCET ayant répondu à l'enquête ainsi que les nombreux élus, agents, membres d'associations ou habitants qui ont accepté de nous rencontrer dans le cadre des études de cas.

Auteurs du rapport :

François MOUTERDE, Directeur associé

Clément LACOUETTE-FOUGERE, Consultant confirmé

Christophe ABRAHAM, Consultant

Cabinet Planète Publique

30, rue de Fleurus - 75006 Paris – Tél. : 01 80 05 16 01

www.planetepublique.fr

Copyright

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE.....	7
1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	13
1.1 LES PLANS CLIMAT ÉNERGIE TERRITORIAUX	13
1.2 LA CONCERTATION DANS LES POLITIQUES LOCALES D'ATTÉNUATION ET D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	13
1.3 OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	15
1.4 MÉTHODOLOGIE.....	15
2 PANORAMA DES DEMARCHES DE CONCERTATION DANS LES PCET	19
2.1 RESULTATS DE L'ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE	19
2.1.1 <i>Un échantillon diversifié de PCET ayant répondu.....</i>	<i>19</i>
2.1.2 <i>Un recours à la concertation passé dans les mœurs</i>	<i>19</i>
2.1.3 <i>Des démarches aux objectifs ambitieux : de l'information à la décision partagée.....</i>	<i>20</i>
2.1.4 <i>Des concertations très présentes lors de l'élaboration du plan d'action, mais moins lors de sa mise en œuvre.....</i>	<i>21</i>
2.1.5 <i>Des moyens humains et financiers modestes, mais épaulés par des prestataires externes</i>	<i>22</i>
2.1.6 <i>Dispositifs de concertation : essentiellement des dispositifs d'information et de travail en groupe classiques.....</i>	<i>22</i>
2.1.7 <i>Des dispositifs touchant un nombre limité de personnes sur le territoire.....</i>	<i>24</i>
2.1.8 <i>Une implication variable des parties prenantes.....</i>	<i>24</i>
2.2 TYPOLOGIE DES DEMARCHES DE CONCERTATION.....	29
2.3 RESULTATS DES ÉTUDES DE CAS : IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES ET STRATÉGIE DE CONCERTATION	30
2.4 CONCLUSION.....	33
3 IMPACTS DES DEMARCHES DE CONCERTATION.....	35
3.1 EXPLORATION DES IMPACTS POSSIBLES DE LA CONCERTATION SUR L'ENVIRONNEMENT	35
3.1.1 <i>Un lien entre concertation et environnement qui n'a rien d'évident.....</i>	<i>35</i>
3.1.2 <i>Effet potentiel n°1 : acceptation du changement et responsabilisation des acteurs</i>	<i>37</i>
3.1.3 <i>Effet potentiel n°2 : émergence de propositions alternatives.....</i>	<i>38</i>
3.1.4 <i>Effet potentiel n°3 : affirmation à moyen et long terme de politiques publiques</i>	<i>39</i>

3.1.5	<i>Synthèse des effets escomptés de la concertation dans les PCET</i>	39
3.2	MESURER LES IMPACTS DE LA CONCERTATION	41
3.2.1	<i>Diagramme logique d'impacts</i>	41
3.2.2	<i>Référentiel d'évaluation</i>	43
3.3	RESULTATS	44
3.3.1	<i>Effet potentiel n°1 : acceptation du changement et responsabilisation des acteurs</i>	44
3.3.2	<i>Effet potentiel n°2 : émergence de propositions alternatives</i>	50
3.3.3	<i>Effet potentiel n°3 : affirmation à moyen et long terme de politiques publiques</i>	55
4	CONCLUSIONS	61
4.1	UNE DEMARCHE EFFECTIVE AYANT PERMIS DES AVANCEES EVIDENTES	61
4.2	UNE DEMARCHE ENCORE « HORS SOL »	62
4.3	UNE DEMARCHE DOUBLEMENT BRIDEE	62
4.4	UNE DEMARCHE PERFECTIBLE.....	63
	ANNEXES	65
	ANNEXE N°1 : PRESENTATION DES CARACTERISTIQUES DES PCET AYANT PRIS PART A L'ENQUETE	67
	ANNEXE N°2 : ILLUSTRATIONS ISSUES DES ETUDES DE CAS	73
	ANNEXE N°3 : REVUE PROBLEMATISEE DE LITTERATURE SCIENTIFIQUE	85
	ANNEXE N°4 : REFERENTIEL D'EVALUATION	115

SOMMAIRE DES FIGURES

Figure 1 : Déroulement de l'ensemble de l'évaluation	17
Figure 2 : Objectifs des démarches de concertation utilisées dans les PCET	21
Figure 3 : Moments et durée de la mise en œuvre de la concertation	21
Figure 4 : Dispositifs de concertation utilisés dans le cadre des démarches de PCET	23
Figure 5 : Fréquence d'invitation (<i>barre du bas grise</i>) et de participation effective (<i>barre du haut rouge</i>) des parties prenantes	26
Figure 6 : Habitudes de travail de la structure avec les différents types de parties prenantes.....	27
Figure 14 : Degré de sollicitation des entreprises liées au premier secteur d'émission de Gaz à Effet de Serre	27
Figure 15 : participation effective des publics en fonction des habitudes de travail et des sollicitations dans le cadre de la concertation	28
Figure 11 : Typologie des démarches de concertation déterminée sur la base des réponses à l'enquête	30
Figure 20 : Degré de participation de chacune des familles de parties prenante à la démarche de concertation	32
Figure 18 : Apport de la concertation pour les acteurs	45
Figure 21 : Principaux effets observés sur les acteurs dans les études de cas.....	48
Figure 16 : Apport de la concertation pour le PCET	51
Figure 17 : efficacité environnementale des idées apportées par la concertation	51
Figure 22 : Principaux effets observés sur les idées dans les 4 études de cas.....	53
Figure 19 : apport de la concertation pour la communauté de gestion énergie-climat	56
Figure 17: Répartition des structures répondantes.....	67
Figure 18 : Niveaux d'émission de Gaz à Effet de Serre des territoires répondants.	69
Figure 19 : Principaux secteurs d'émission sur les territoires répondants	69
Figure 20 : date de lancement du PCET des structures répondantes	70
Figure 21 : les priorités des PCET pour agir en matière de lutte contre le changement climatique	71
Figure 22 : Engagement des secteurs d'activité dans des efforts de réduction des émissions de GES	72

SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Grille d'analyse des procédures participatives (L. Behrer, 2011)	36
Tableau 2 : Logique d'action des démarches de concertation dans les PCET	41
Tableau 3 : Diagramme Logique d'Impacts (DLI) des démarches de concertation ..	42
Tableau 4 : Critères de jugement des questions d'évaluation	43
Tableau 5 : Effets des démarches de concertation sur la mobilisation des parties prenantes.....	46

NOTE DE SYNTHÈSE

Les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) ont été rendus obligatoires par la loi Grenelle 2 pour les régions, les départements et les communes et communautés de plus de 50 000 habitants. On compte ainsi en 2012, 458 démarches de PCET recensées par l'ADEME. Parmi elles, deux tiers s'inscrivent dans l'obligation portée par la loi Grenelle ; un tiers émane de collectivités volontaires.

Les démarches de concertation se sont imposées comme un outil incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCET : consultations en ligne, comités d'animation, ateliers citoyens... De façon générale, cette concertation, bien que non stabilisée dans sa définition, désigne un processus d'organisation d'une réflexion collective sur un projet par différents acteurs concernés, dans le but d'optimiser ce projet dans ses objectifs et dans la réponse qu'il apporte.

La présente étude visait à étudier les démarches de concertation organisées dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des PCET, afin de décrire la politique menée entre 2005 et 2011, d'identifier ses logiques d'action et d'explicitier les facteurs de réussite et les points de blocage. L'étude a duré de décembre 2011 à novembre 2012, et s'est appuyée principalement sur une revue de littérature scientifique, une enquête en ligne auprès de l'ensemble des chargés de mission PCET (68 réponses) et 9 études de cas.

Un recours à la concertation passé dans les mœurs

Avec un taux de présence de 80 % dans les PCET étudiés, le recours à la concertation est indéniablement passé dans les mœurs et les collectivités semblent avoir bien intégré ces impératifs dans les exercices de planification climatique. Les chargés de mission PCET sont moteurs dans la mise en place de ces concertations. Les collectivités dédient à ces dernières des moyens humains et financiers modestes, mais font appel à des prestataires externes pour les épauler.

Les démarches de concertation poursuivent trois grands types d'objectif : un objectif d'information, un objectif d'enrichissement du plan d'action, et un objectif très ambitieux de co-construction, qui cherche à aller au-delà de la simple consultation des parties prenantes. En écho à ces objectifs, on retrouve deux grandes catégories de dispositifs de concertation : des dispositifs d'information et des dispositifs de travail en petits groupes.

Au total, ces dispositifs touchent un nombre limité de personnes sur le territoire, ce qui peut être décevant au regard du premier objectif affiché (information), mais pas forcément au regard des deux autres.

La concertation favorise la connaissance et la compréhension réciproque des acteurs, mais ne parvient pas vraiment à développer leur engagement

En moyenne, entre 50 à 200 personnes sont touchées par la concertation organisée dans le cadre d'un PCET même si ce chiffre peut varier d'une dizaine à quelques milliers de participants selon les collectivités et les outils de concertation mobilisés.

De manière générale, les pratiques de concertation sont ciblées et calibrées en fonction du type de partie prenante et notamment de son niveau de conscience du changement climatique et de sa capacité d'action.

Outre les partenaires habituels de la collectivité sur les problématiques climatiques, les acteurs généralement les plus impliqués dans la concertation sont les élus. L'étude montre que la concertation réussit à mieux faire accepter à cette catégorie d'acteur les enjeux climatiques, mais en plus, ils sont responsabilisés et peuvent participer à la mise en œuvre d'actions sur le territoire, sans toutefois réorienter totalement leur stratégie.

Il s'agit cependant du seul type de partie prenante pour lequel un passage à un registre « actif » de participation (intéressement, enrôlement, mobilisation, engagement) est fréquemment observé.

Pour les autres parties prenantes, la participation à la démarche renforce seulement les registres « passifs » d'intérêt pour les enjeux climat-énergie (perception, information, connaissance et compréhension), au travers d'une sensibilisation effectuée auprès des acteurs socio-économiques (et de leurs représentants) ou encore de la société civile.

En ce qui concerne les partenaires de la collectivité (acteurs institutionnels, associatifs, consulaires...), déjà sensibilisés et engagés sur ces enjeux-là, leur implication dans la concertation du PCET vise avant tout à accompagner et faciliter sa mise en œuvre, et relativement peu d'effet peut être observé au niveau individuel.

Au niveau collectif en revanche, la concertation est porteuse d'effets. Si les participants de la concertation sont généralement connus par la collectivité organisatrice, des liens ont pu être renforcés, voire des tensions mises en évidence, mais ce dernier apport est plus rare, car les démarches de PCET cherchent généralement à éviter les affrontements au bénéfice d'un consensus favorisant la mise en œuvre d'actions. La concertation peut ainsi permettre de passer d'une relation bilatérale à une interconnaissance plus transversale, avec des participants qui apprennent à se connaître, mais aussi et surtout à identifier des personnes ressources potentielles, tant sur les plans technique, que politique ou de la communication.

La concertation permet de réfléchir à de nouvelles solutions pratiques, mais ne met pas vraiment en discussion le modèle économique sous-jacent

Dans la plupart des cas, la production d'idées et l'échange d'informations constituent les objectifs recherchés en priorité à travers la mise en place des démarches de concertation associés aux PCET. Au-delà d'un simple apport en termes d'information et de communication aux participants, les démarches de concertation s'inscrivent dans une logique « utilitariste » visant à faire alimenter, par les parties prenantes, l'élaboration du diagnostic et/ou du plan d'actions.

A cet égard, la confrontation des points de vue et le témoignage des acteurs concernés sont deux formes de concertation privilégiées dans les démarches observées.

Pour autant, si ce travail aboutit généralement à la formulation de solutions techniques par les participants et jugées intéressantes par la collectivité, la réflexion collective n'aboutit pas à une remise en question du modèle de développement actuel. Ce constat s'explique par le fait que le PCET, comme document de planification, a moins vocation à discuter de controverses qu'à faire émerger des propositions d'action collective susceptibles de favoriser et de coordonner l'engagement d'un maximum de maîtres d'ouvrage. Tout comme les démarches d'Agenda 21, dont ils sont souvent issus, les PCET, du moins dans leur première version, se caractérisent en effet par leur faible portée prescriptive.

Ce faisant, non seulement la concertation s'en trouve relativement cadrée, tant au niveau des sujets abordés que des publics invités ou des dispositifs d'animation, mais également les propositions les plus controversées ou radicales, selon un effet d'éviction, sont généralement écartées lors de la formalisation du plan d'actions.

Pour autant, le processus d'enrichissement de la démarche par le biais de la concertation ne saurait se réduire à l'apport de propositions alternatives. D'un point de vue des informations, la consultation des différentes parties prenantes permet à la collectivité de mieux prendre en compte les attentes des acteurs du territoire. Cet effet d'apprentissage des attentes des habitants vis-à-vis des questions climatiques est particulièrement visible pour les élus engagés dans ces démarches.

La concertation formalise un cadre d'action ad hoc, mais ne parvient pas à construire une nouvelle coopération dans la mise en œuvre du plan climat

Les PCET existent, sont en général connus et reconnus, et sont à l'origine d'un cadre normatif d'action sur le territoire. En outre, la concertation s'inscrit comme une étape importante de la constitution de ce cadre d'action, puis de sa diffusion et adoption par les acteurs du territoire, voire de sa « célébration ».

Si, dans l'ensemble, ces démarches contribuent à renforcer la visibilité des problématiques climatiques, pour un certain nombre d'acteurs du territoire, la concertation est aussi l'occasion de faire inscrire leurs actions au sein du plan d'action du PCET, permettant de leur apporter une certaine reconnaissance et légitimité au travers de cette procédure de « labellisation ».

Pour autant la concertation reste peu utilisée pour favoriser l'appropriation de ce cadre d'action et le partage de la mise en œuvre des actions définies. Ainsi, un effet de filtre plutôt que de diffusion s'opère, avec généralement une perte en ligne progressive du nombre de parties prenantes associées à la démarche de PCET. Alors qu'un élargissement de la communauté de lutte contre le changement climatique intervient au cours de la démarche d'élaboration, sa structuration n'est pas aboutie et tend à se déliter en phase de mise en œuvre du PCET.

De fait, une véritable rupture dans le processus de concertation apparaît généralement entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre du PCET, au cours de laquelle des formes de concertation différentes peuvent être développées, selon le périmètre d'action.

Par ailleurs, si une instance ad hoc est généralement mise en place pour piloter et suivre la mise en œuvre des actions, elle est le plus souvent limitée aux

représentants et partenaires de la collectivité, sans intégration des publics ayant participé à la concertation. De surcroît, ce type d'instance apparaît, à l'heure actuelle, peu en mesure de coordonner les différents maîtres d'ouvrage impliqués dans la mise en œuvre du plan d'action, tant du fait du caractère non prescriptif du document que de l'insuffisante répartition des maîtrises d'ouvrage. Loin d'être épuisée lors de la concertation, la recherche de relais et de porteurs de projets, reste un enjeu majeur pour la collectivité tout au long de la mise en œuvre du plan d'actions.

En définitive, deux phénomènes affaiblissent l'écho que pourraient porter la concertation et le PCET dans l'affirmation à moyen et long terme d'une politique publique climatique : d'un côté, la faible appropriation du PCET par les acteurs du territoire, y compris par les participants à la concertation ; de l'autre, l'insuffisante mise en cohérence des actions des PCET avec les dynamiques d'action locales.

Une démarche perfectible

Sans remettre en cause totalement la pertinence et la cohérence des démarches de concertation, il convient de souligner que ces dernières sont rarement arrimées rigoureusement à des stratégies d'adaptation au contexte ou aux enjeux climatiques.

En effet, les démarches de concertation s'avèrent tout d'abord insuffisamment ciblées par rapport aux priorités du territoire. Elles sont ensuite davantage conçues dans une optique de facilitation de l'élaboration du PCET que dans la recherche d'efficacité et de cohérence environnementale.

Leur mise en œuvre s'avère dès lors moins le fruit d'une déclinaison d'objectifs stratégiques que la traduction d'un certain pragmatisme : les démarches dépendent des moyens de la collectivité et la capacité d'action des parties prenantes en présence. Les dispositifs de concertation utilisés dépendent également d'une « boîte à outil type » non construite en fonction des objectifs à atteindre mais en fonction des moyens du chargé de mission ou des influences extérieures dont la collectivité peut bénéficier.

En définitive, si la concertation est une démarche perçue comme utile, ses objectifs restent flous et non formalisés, en premier lieu parce que ses apports s'avèrent mal connus et diffus et ensuite parce que sa mise en œuvre est pragmatique et incrémentale.

Au total, du fait de leurs principes de déploiement comme de leur cadre d'application, les démarches de concertation n'apparaissent pas à même de produire pleinement les effets attendus. Elles apparaissent en effet prises en étau entre deux contraintes. La première est constituée par les présupposés idéologiques et méthodologiques qui figent la concertation comme un bien en soi sans chercher à construire son utilité spécifique. Il en résulte un effet induit paradoxal : 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...).

La deuxième contrainte, liée à l'objet de concertation, est que le PCET s'avère insuffisamment prescripteur, comme processus de planification, pour donner de la

force aux processus de concertation engagés. La faible affirmation d'une stratégie ciblée, l'insuffisante déclinaison opérationnelle des actions et le déficit de suivi et de pilotage observés dans les PCET étudiés témoignent des limites du dispositif actuel de planification dans sa capacité à optimiser les apports de la concertation.

Dans ce contexte, la concertation ne permet qu'un effet levier limité en termes d'efficacité environnementale, d'autant que les démarches observées à ce stade sont insuffisamment adaptées au contexte et aux enjeux climatiques locaux et s'inscrivent davantage dans une logique de mise en œuvre de processus que d'atteinte de résultats.

Au final, les démarches de concertation étudiées s'avèrent perfectibles. Pour ce faire, deux voies sont envisageables : désacraliser la concertation et renforcer la qualité de l'outil PCET.

Pour la première approche, il s'agit d'abord de mieux rattacher la stratégie de concertation à la stratégie climatique afin que les enjeux soumis au débat correspondent bien aux enjeux identifiés comme prioritaires dans le diagnostic. Cela passe en particulier par un meilleur ciblage des acteurs de la concertation afin que soient associés en priorité les émetteurs les plus importants du territoire. Le choix des objectifs et des outils de concertation ne devrait intervenir qu'ensuite, dans un souci d'adéquation plus que dans une recherche d'innovation. Une piste d'amélioration serait également de favoriser l'appropriation des problématiques de vulnérabilité des territoires à travers la concertation.

Pour la seconde voie, il s'agit de développer la portée prescriptive de l'outil actuel PCET afin de renforcer la place et surtout les effets de la concertation. Ce renforcement et la mise en cohérence, avec le PCET, des instruments réglementaires (SCoT, PLU...) mais aussi incitatifs (économies réalisées, coordination des acteurs) apparaissent comme des pistes incontournables pour consolider les processus de planification actuels.

Dans les faits, ces deux voies sont complémentaires : elles visent toutes deux à renforcer la portée des processus de concertation et à rendre à la participation sa vocation stratégique, à savoir améliorer l'efficacité de l'action publique, en l'occurrence l'efficacité environnementale des actions inscrites dans les plans climats.

1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

1.1 Les Plans Climat Énergie Territoriaux

Relevant au départ d'une démarche incitative, engagée dans le cadre des accords de Kyoto, les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) ont été rendus obligatoires par la loi Grenelle 2 qui distingue deux types de PCET¹ :

- Les plans obligatoires prévus à l'article L.229-26 du code de l'environnement, que les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir élaboré avant le 31 décembre 2012 ; ils définissent des objectifs stratégiques et opérationnels en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, un programme d'actions ainsi qu'un dispositif de suivi et d'évaluation ;
- Les plans volontaires, prévus par l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales qui donne la possibilité aux communes ou EPCI de moins de 50 000 habitants, aux syndicats mixtes, et notamment aux pays d'adopter un plan climat-énergie territorial.

Parallèlement, la territorialisation du Grenelle dans le domaine de l'énergie et du climat, qui s'appuie sur l'élaboration en cours des Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE), a pour conséquence la prise en compte des orientations des SRCAE dans les programmes d'actions des PCET.

1.2 La concertation dans les politiques locales d'atténuation et d'adaptation au changement climatique

De façon générale, la concertation désigne un processus d'organisation d'une réflexion collective sur un projet par différents acteurs concernés, dans le but d'optimiser ce projet dans ses objectifs et dans la réponse qu'il apporte. Si au sens large, la concertation se matérialise par le recours à des « *moments d'échanges marqués par le pluralisme des participants et finalisés par une recherche de convergences* »², le terme de concertation renvoie cependant à des définitions non stabilisées et à des champs d'application hétérogènes³.

¹ Articles 75 et 77 de la loi du 12 juillet 2012 portant engagement national pour l'environnement

² ASCA (2011), *Gestion des espaces naturels protégés et concertation : quels effets sur la décision ?* Rapport final de recherche, Programme Concertation, Décision, Environnement

³ Comme le rappelle l'étude réalisée en 2011 pour l'ADEME par J.-E. Beuret et A. Cadoret : « *Au-delà des textes, la question de la concertation environnementale a fait l'objet de travaux spécifiques en 2007, lors du « Grenelle de l'environnement », notamment au sein du groupe consacré à la construction d'une « démocratie écologique ». Pourtant, ces termes restent très mal définis et sont soumis à de multiples interprétations. Selon Mermet (1998), la notion de concertation est de plus en plus utilisée mais rarement définie. « Tour à tour associée aux notions de partenariat, consultation, participation ou négociation, le mot est sans cesse évoqué, la chose souvent pratiquée mais guère théorisée » (Mermet, 1998). Nonjon (2005) évoque quant à elle un flou définitoire caractérisant les*

Dans cette étude, la notion de concertation a été comprise au sens large afin de ne pas restreindre l'analyse : elle englobe donc à la fois la concertation et la participation, qu'elles soient de nature institutionnelle, sociale, ou citoyenne.

Les démarches de concertation se sont imposées comme un outil incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCET : consultations en ligne, comités d'animation, ateliers citoyens... Une circulaire du 13 juillet 2006 fournit un cadre de référence pour les Agendas 21 et autres projets locaux de développement durable. Elle fait de la participation des acteurs, un élément déterminant de la démarche à suivre pour de tels projets.

Schématiquement, les stratégies de concertation dans les PCET peuvent être caractérisées au regard de trois grands registres :

- un registre relatif au *processus de concertation* lui-même : tel que présenté dans les éléments de littérature, les travaux de classification ont permis de différencier les exercices de concertation en fonction de plusieurs critères. Ces derniers renvoient aux publics participants, aux objectifs de la concertation, à la fréquence, aux postures adoptées et au degré d'influence des participants ;
- un registre relatif à la *planification* : dans la mesure où elles s'inscrivent dans un processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques plurielles visant tout à la fois la coordination, le développement et l'aménagement du territoire, les démarches de concertation dans les PCET doivent prendre en compte les enjeux, les ressources et les contraintes propres au cadre et aux objectifs de la planification ; l'exercice de planification est ainsi conditionné à plusieurs variables telles que l'antériorité des politiques menées par la collectivité, le niveau et la taille de la collectivité, ses compétences, le moment de la planification ou encore le périmètre sur lequel elle s'applique ;
- un registre relatif à l'*enjeu climatique* : l'objet même sur lequel porte la planification comme la concertation ne saurait être évacué dans l'analyse des formes de concertation ; les politiques prenant pour objet le climat constituent en effet un secteur spécifique de l'action publique dont les règles, les acteurs, les rapports de forces et les objectifs conditionnent en partie la manière dont sont menées à la fois la planification et la concertation ; les composantes spécifiques de ces politiques climatiques renvoient tant au contexte et aux rapports de force existants, qu'au diagnostic des émissions, aux problématiques de vulnérabilité et aux changements de comportement attendus.

politiques participatives. Derrière « l'extrême hétérogénéité des pratiques » auxquelles la concertation donne lieu, constatée par Hélin (2001), Bacqué et Sintomer (2010) et bien d'autres auteurs, se cachent certes une grande inventivité mais aussi des interprétations parfois vivement critiquées. »

1.3 Objectifs de l'étude

L'étude avait pour objectif de répondre à la question générale suivante :

Quelle place donner à la concertation dans des stratégies locales de lutte contre le changement climatique ?

Pour répondre à cette question, il s'agissait d'étudier les démarches de concertation organisées dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des Plans Climat-Energie Territoriaux, dans un triple objectif :

- décrire la politique menée entre 2005 et 2011, identifier ses logiques d'action et expliciter les facteurs de réussite et les points de blocage ;
- tirer des enseignements en termes d'effets, de bonnes pratiques et de marges de progression ;
- favoriser l'élaboration de recommandations stratégiques et opérationnelles.

L'étude devait contribuer tant à apporter des éléments d'analyse et de réflexivité aux acteurs de terrain sur leurs pratiques de concertation, qu'à alimenter la réflexion de l'ADEME sur l'évaluation du rôle de la concertation pour des politiques environnementales locales efficaces.

Cette étude se structure donc en deux parties :

- le recensement des pratiques de concertation
- l'évaluation des pratiques de concertation

Afin de répondre à ces objectifs, l'évaluation a été structurée autour de 5 questions évaluatives, définies sur la base du questionnaire initial de l'ADEME, présenté dans le cahier des charges et précisé lors de la phase de cadrage de l'étude :

Question 1 : Quelles sont les expériences de concertation pertinentes et cohérentes dans un contexte donné ?

Question 2 : En quoi une « bonne » concertation rend-elle l'élaboration d'un PCET plus efficace d'un point de vue environnemental ?

Question 3 : La concertation a-t-elle amélioré l'acceptation du changement et la responsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des PCET ?

Question 4 : La concertation a-t-elle favorisé l'émergence de propositions alternatives dans l'élaboration des PCET ?

Question 5 : La concertation a-t-elle favorisé l'affirmation, à moyen et long terme, de politiques publiques ?

1.4 Méthodologie

L'étude, qui s'est échelonnée sur une période de 11 mois, de décembre 2011 à novembre 2012, a été articulée autour de 4 phases combinant plusieurs démarches de structuration, de collecte et d'analyse des données.

- La première étape, consacrée à la structuration de l'étude, a d'abord consisté en la conduite d'une première série d'entretiens de cadrage avec des acteurs clés de la concertation et/ou des processus de planification climatiques, complétée par une revue documentaire générale. La réalisation d'une revue de littérature basée essentiellement sur les travaux anglo-saxons ainsi que la conduite de 5 études de cas exploratoires ont également permis d'identifier les effets attendus des démarches de concertation dans les PCET. Cette première phase a conduit à la formalisation du référentiel d'évaluation.
- La deuxième étape a reposé sur la conception et la passation d'une enquête en ligne auprès de l'ensemble des chargés de mission PCET. Ce questionnaire, administré sur une durée de 1 mois, a été complété par 68 chargés de mission PCET.
- La troisième étape, basée sur l'exploitation des résultats de l'enquête a consisté à dresser un état des lieux des pratiques de concertation dans les PCET et à en analyser les effets sur les politiques climatiques locales. Sur la base de ces résultats, 4 études de cas approfondies ont été menées et ont permis de rencontrer au total 39 personnes impliquées dans les démarches de concertation sur les territoires (chargés de mission, élus, partenaires institutionnels, acteurs socio-économiques, habitants...).
- La quatrième étape a été consacrée, enfin, à la présentation des conclusions de l'évaluation et à la production collective des recommandations.

L'ensemble de la démarche d'évaluation est représenté à travers le schéma suivant :

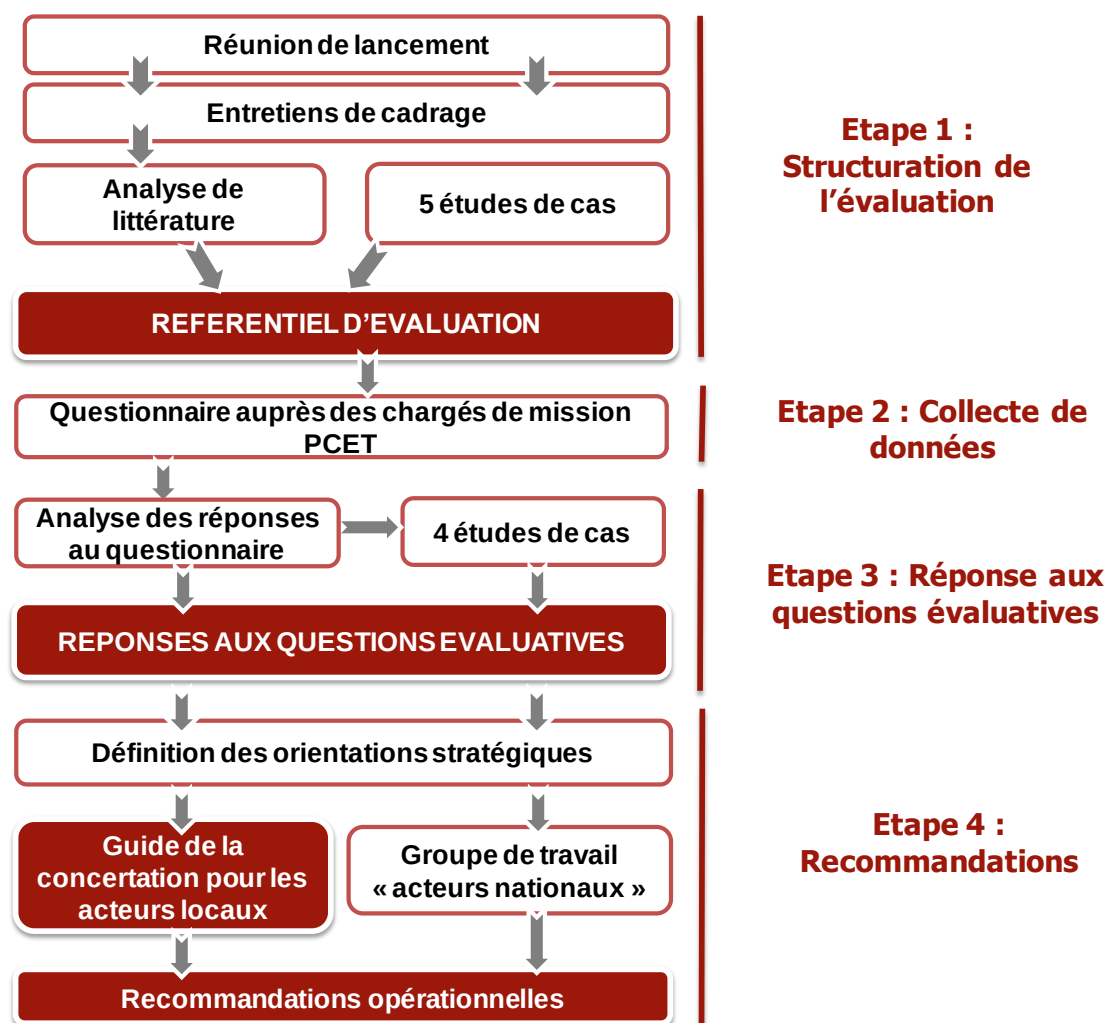


Figure 1 : Déroulement de l'ensemble de l'évaluation

Sur le plan de la mise en œuvre de la démarche d'évaluation, plusieurs précisions méthodologiques méritent d'être formulées. Elles portent à la fois sur le champ de l'étude et sur le déploiement et l'exploitation des outils d'évaluation.

La méthodologie d'évaluation a été concentrée sur les démarches de PCET déclinées à une échelle infra-régionale : les démarches régionales, rendues obligatoires dans le cadre de l'élaboration des Schémas Régionaux Climat Air Energie n'ont délibérément pas été prises en compte dans le périmètre de l'évaluation, car elles font appel à un processus de concertation spécifique.

S'agissant du déploiement des principaux outils d'évaluation, il importe de noter que la revue de littérature n'a pas été limitée aux politiques climatiques, encore moins aux Plans Climat-Energie Territoriaux, mais qu'une part importante des travaux consultés, essentiellement d'origine anglo-saxonne, portait sur la planification

environnementale au sens large. L'évaluation a cependant eu le souci d'en tirer des éléments opérationnels et transposables au cas étudié.

En ce qui concerne enfin l'exploitation de l'enquête⁴, le questionnaire adressé aux chargés de mission a permis de totaliser 68 réponses parmi une population mère estimée à environ 450 personnes. Si en première analyse ce taux de réponse peut paraître relativement modeste, il convient de mentionner plusieurs facteurs pouvant expliquer la faiblesse du taux de réponse : l'absence de recul de bon nombre de démarches de PCET, la longueur du questionnaire ou encore la spécificité du thème de la concertation. De plus, ce questionnaire ne cherchait pas à être représentatif de la population mère (dont les caractéristiques sont par ailleurs difficilement identifiables) mais visait plutôt à apporter un éclairage sur les démarches de concertation mise en œuvre sur les territoires. Dès lors, il n'a pas été effectué de retraitement des réponses (en fonction du type de structure ou de territoire).

Au total, 9 études de cas ont été menées dans le cadre de l'évaluation. Ces études de cas, qui se sont appuyées sur une analyse documentaire ainsi que sur la conduite d'entretiens de terrain avec les principaux acteurs concernés par les démarches de concertation, ont donné lieu à la rédaction de monographies⁵.

Cet ensemble d'études de cas se répartit en deux groupes, en fonction de leur positionnement par rapport à la démarche d'évaluation et des objectifs poursuivis :

- 5 études de cas exploratoires : à travers les 5 premières études de cas menées en amont de l'enquête, il s'agissait de repérer les principales formes de concertation et de vérifier la pertinence des effets escomptés tels qu'ils avaient été identifiés dans la revue de littérature. Le matériau issu de ces premières études de cas a fait l'objet d'une discussion collective avec les membres du comité de pilotage et a permis de définir plus précisément les critères de jugement des questions évaluatives.
- 4 études de cas d'approfondissement : sélectionnées parmi les répondants du questionnaire, ces études de cas ont été centrées sur les effets observés de la concertation tels qu'ils étaient indiqués dans les réponses à l'enquête. L'objectif était à la fois de préciser ces impacts et d'éclairer les facteurs et processus ayant permis de les produire. Outre le matériau documentaire et les entretiens avec les acteurs clés de la concertation, ces études de cas approfondies ont permis de recueillir la parole de plusieurs des parties prenantes de la démarche (acteurs politico-administratifs, institutionnels, rassembleurs, socio-économiques, grand public...).

Enfin, si les deux séries d'étude de cas réalisées ont été menées à des phases différentes de l'évaluation, poursuivant des objectifs et des méthodologies différents, dans l'analyse d'ensemble de l'évaluation, ces deux matériaux ont été rapprochés afin de donner plus de robustesse aux constats réalisés.

⁴ Une exploitation détaillée de l'enquête figure dans un rapport annexe 1.

⁵ L'intégralité de ces 9 monographies figure dans le rapport annexe 2 complétant le présent rapport.

2 PANORAMA DES DEMARCHES DE CONCERTATION DANS LES PCET

2.1 Résultats de l'enquête par questionnaire

2.1.1 Un échantillon diversifié de PCET ayant répondu

Données nationales sur les PCET (source ADEME 2012)

Au total, en 2012, le nombre de démarches de PCET recensées par l'ADEME s'élevait à 458. Parmi ces PCET, deux tiers s'inscrivent dans l'obligation portée par la loi Grenelle ; un tiers émane des Communautés d'Agglomération, un quart est porté par les Pays (territoires de projets non soumis à obligation) et 27 par des Parcs Naturels Régionaux (PNR).

Si la majorité des PCET recensés par l'ADEME ont été lancés en 2010 ou après, les niveaux d'avancement de ces démarches présentent de fortes variations :

- ▶ 32 % sont en phase de préfiguration/diagnostic /mobilisation ;
- ▶ 33 % sont en phase de construction du Plan d'action ;
- ▶ 35 % sont en phase de mise en œuvre.

Enfin, dans 40 % des cas, les démarches de PCET sont liées à des Agendas 21, existant ou en cours de formalisation.

Caractéristiques des répondants à l'enquête (détails en Annexe 2)

Si l'on s'en tient à la nature des structures ayant répondu à l'enquête, il est possible de dire que l'échantillon de 68 PCET ayant répondu à l'enquête est assez similaire en proportions à la répartition des PCET par type de structure à l'échelle nationale, avec tout d'abord des Communautés de Communes, puis des Pays et des PNR. Ces structures s'avèrent être assez récentes (près de la moitié créées après 2000) et posséder des compétences variées.

Une grande diversité de territoires est représentée dans le cadre de cette enquête, tant en matière d'aménagement du territoire que d'activité économique. Pour autant, et selon les chargés de mission PCET, les grands enjeux en matière de lutte contre le changement climatique sont globalement assez similaires, tant en matière de quantité et de secteurs d'émissions de Gaz à Effet de Serre, que de vulnérabilité.

Par rapport aux données nationales, une part plus importante de démarches de PCET a été lancée avant 2010, a défini un plan d'action (la moitié des répondants dans les deux cas) et est le fruit d'une démarche volontaire. Les PCET étudiés ici disposent en majorité d'un périmètre large, couvrant aussi bien la collectivité (patrimoine et politiques) que son territoire. Quant aux enjeux prioritaires, il s'agit de l'optimisation des transports et de la rénovation des bâtiments. Enfin, si les moyens financiers engagés dans les démarches de PCET sont assez variables, les moyens humains s'avèrent, en revanche, en grande majorité inférieurs à 2 ETP.

2.1.2 Un recours à la concertation passé dans les mœurs

La concertation est une démarche largement répandue puisque réalisée dans plus de 80 % des cas étudiés (55 sur 67).

Les raisons de non mise en œuvre d'une concertation sont principalement le manque de volonté politique (cité 3 fois), de moyens financiers (cité 2 fois) ou d'ingénierie (cité 2 fois). Dans certains cas, l'organisation d'une démarche de concertation au

cours d'une période précédente peut expliquer l'absence d'une concertation spécifique au PCET (3 cas, dans le cadre d'un Agenda 21).

Toutefois, les chargés de mission concernés estiment, pour moitié, que cela a manqué à leur démarche, que ce soit pour l'appropriation des enjeux (cité 2 fois), l'enrichissement du projet (cité 2 fois) et la consultation des acteurs (cité 1 fois).

Lorsqu'elle est mise en œuvre, la concertation résulte de l'impulsion des chargés de mission PCET (cité 40 fois, pour 55 répondants), souvent avec l'appui des élus (cité 23 fois sur 55).

On observe enfin que dans la moitié des cas, la démarche de concertation est planifiée avant le lancement du PCET.

2.1.3 Des démarches aux objectifs ambitieux : de l'information à la décision partagée

Les objectifs de la concertation sont multiples : pour 41 chargés de mission sur 55, la concertation vise 3 objectifs ou plus ; pour seulement 5 chargés de mission, la concertation renvoie à un objectif unique.

Globalement, l'enquête montre que ces objectifs sont définis selon trois axes structurants :

- Un premier, lié à l'idée d'enrichir le contenu du PCET : « faire émerger des idées » est l'objectif qui ressort en premier.
- Un deuxième, lié à un impératif de co-construction de la démarche : « agir collectivement, prendre des décisions ». On peut remarquer qu'il s'agit là d'un objectif fort, celui de construire quelque chose par le dialogue, placé avant le simple objectif de consultation, « recueillir un avis » n'arrivant qu'en 5^e position par les répondants.
- Un troisième, lié à un objectif d'information, qui tient une place importante, puisqu'« informer sur les enjeux du changement climatique » est cité par plus de la moitié des répondants.

Les objectifs des démarches de concertation mises en œuvre dans le cadre des PCET étudiés sont présentés dans la figure suivante.

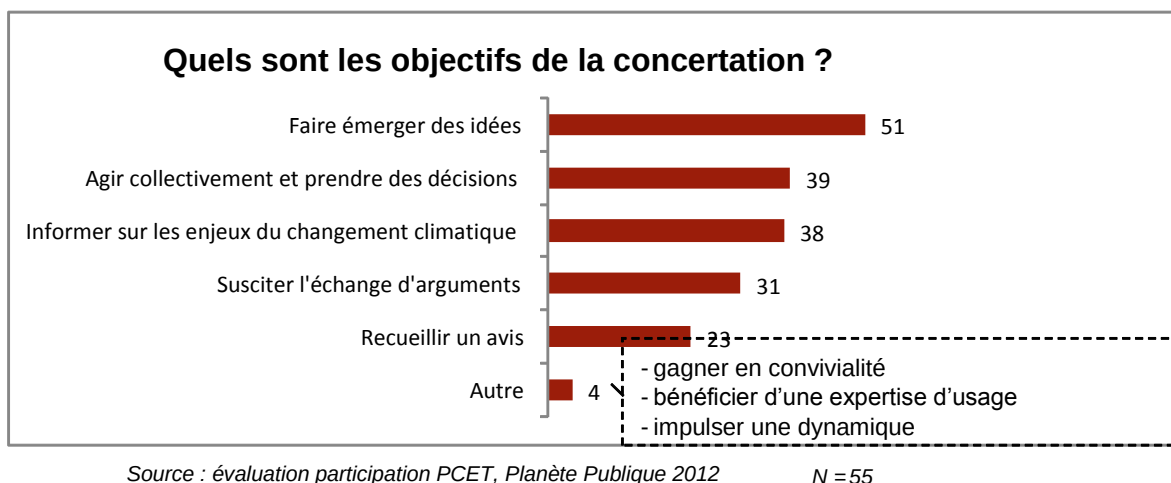


Figure 2 : Objectifs des démarches de concertation utilisées dans les PCET

Selon les chargés de mission interrogés, la concertation est presque toujours parvenue à atteindre, au moins en partie, les objectifs qui lui étaient fixés : ce constat est partagé par 22 répondants sur les 26 concernés.

En revanche, il faut noter qu'un nombre limité de répondants indique avoir atteint entièrement tous ses objectifs (seulement 4).

2.1.4 Des concertations très présentes lors de l'élaboration du plan d'action, mais moins lors de sa mise en œuvre

Si l'enquête souligne que la concertation est employée à différentes étapes de la planification (y compris en amont, dans 11 cas), elle est le plus souvent mobilisée au moment de l'élaboration du programme d'action (53 chargés de mission sur 55). Elle couvre également plusieurs grandes étapes de la vie du PCET, mais la concertation n'est que rarement mise en œuvre à toutes les étapes (pour 17 démarches sur 55).

De fait, les périodes sur lesquelles la concertation s'étend, sont assez variables, mais généralement comprises entre six mois et un an.

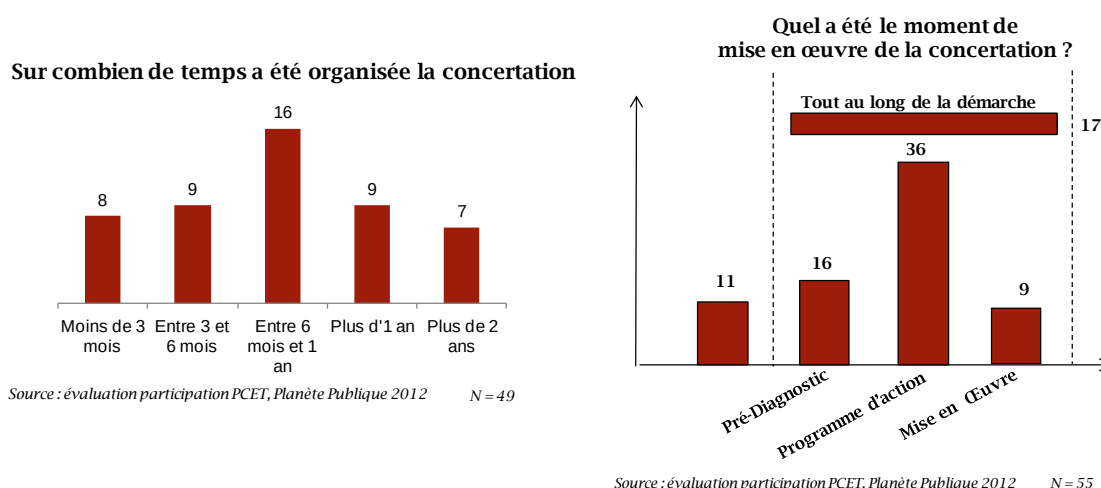


Figure 3 : Moments et durée de la mise en œuvre de la concertation

Dans certains cas, la concertation a pu représenter une étape importante, en termes de durée, dans le processus de planification climatique. L'encadré suivant présente les principales différences caractérisant les concertations les plus longues des plus courtes.

Caractéristiques des concertations ayant duré plus de 2 ans (7 cas) par rapport à celles ayant duré moins de 3 mois (8 cas) :

- Une concertation décidée plus en amont, et avec un support plus important des élus ;
- Une concertation qui s'étend sur plus de phases et qui rassemble plus de personnes ;
- Une concertation qui mobilise généralement plus de dispositifs différents (en moyenne 1 de plus).

2.1.5 Des moyens humaines et financiers modestes, mais épaulés par des prestataires externes

Comparés aux budgets totaux alloués aux PCET, la part dédiée à la concertation est relativement modeste (inférieure à 50 000 € dans plus de 80 % des cas).

De même, les ressources humaines consacrées à l'organisation de la concertation se trouvent être très majoritairement inférieures à 2 ETP (40 cas sur 51). 13 répondants font état d'une concertation menée avec moins d'1 ETP.

En revanche, la majorité des structures interrogées a fait appel à un prestataire pour organiser ou mettre en œuvre la concertation (33 répondants sur 49), qui s'avère être presque tout le temps un bureau d'études⁶ (pour 29 des 33 structures concernées).

Il est important de noter qu'on n'observe toutefois aucune différence quant aux types de dispositifs de concertation utilisés entre les structures qui ont été accompagnées et celles qui ne l'ont pas été, probablement en raison de la diversité des méthodes de travail de ces prestataires.

2.1.6 Dispositifs de concertation : essentiellement des dispositifs d'information et de travail en groupe classiques

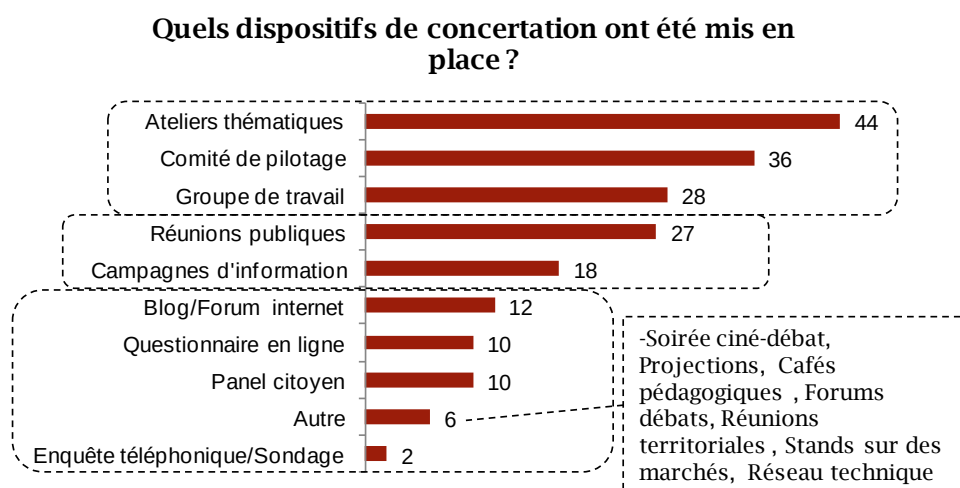
Les chargés de mission PCET interrogés indiquent que, presque systématiquement, ce sont plusieurs dispositifs de concertation qui sont employés à la fois (ou successivement). Ainsi, dans seulement 3 démarches (sur 55) un seul dispositif de concertation a été mobilisé, sachant qu'en moyenne ce sont près de 4 dispositifs différents qui sont utilisés dans le cadre des PCET.

L'enquête illustre bien le fait que les dispositifs les plus fréquemment employés sont assez classiques et renvoient tout d'abord à un travail en petits groupes (atelier thématique, comité de pilotage, groupe de travail). Les dispositifs permettant une

⁶ D'autres formes d'accompagnement sont citées : une association, un service de démocratie participative, l'ADEME, le Conseil Régional, l'ALE ou une agence de communication.

information du grand public (réunions publiques, campagnes d'information) sont également très développés (la réunion publique a été classée ici parmi ces dispositifs, du fait du peu de concertation que ce type de dispositif permet). En revanche, les outils plus récents (par exemple, le questionnaire en ligne ou le panel citoyen) restent relativement peu utilisés.

La figure suivante présente les dispositifs mobilisés au cours des démarches de concertation étudiées au travers de l'enquête :



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

N = 55

Figure 4 : Dispositifs de concertation utilisés dans le cadre des démarches de PCET

Si globalement, le type de dispositif utilisé (information, travail en groupe) semble correspondre aux objectifs globaux présentés par les répondants (informer et co-construire), il convient de souligner l'absence de corrélation entre les dispositifs utilisés et le type de structure ou l'objectif de la concertation. Autrement dit, l'enquête ne permet pas de mettre en évidence le recours particulier à une forme privilégiée de concertation dans un contexte donné ou pour atteindre un objectif déterminé.

L'encadré suivant présente les principales différences caractérisant les démarches de PCET ayant utilisé un grand nombre de dispositifs différents, par rapport à celles n'en ayant utilisé que peu :

Caractéristiques des structures utilisant le plus de dispositifs différents (17 structures à 5 dispositifs ou plus) par rapport à celles n'en utilisant que peu (22 structures à 3 dispositifs ou moins) :

- Ce sont globalement des territoires plus urbains ;
- Le PCET dispose d'un champ plus large (généralement à la fois sur la collectivité et le territoire) ;
- La concertation est effectuée au cours d'un nombre plus important de phases, dispose d'un budget légèrement supérieur et mobilise plus de personnes ;
- Le chargé de mission estime plus souvent que les objectifs de la concertation sont atteints.

2.1.7 Des dispositifs touchant un nombre limité de personnes sur le territoire

Dans plus de la moitié des cas observés à travers l'enquête, la participation touche environ 50 à 200 personnes. Dans le cas de 5 démarches, plus de 500 personnes ont été touchées ; le maximum étant de 6 000, à l'aide d'un questionnaire en ligne et d'un blog/forum, quand le minimum est de 20 participants.

Cela peut paraître limité au regard de l'objectif d'information de la population mis en avant par les chargés de mission.

2.1.8 Une implication variable des parties prenantes

Les participants ont été regroupés selon 5 grandes familles de parties prenantes, selon une typologie développée par ETD : les politico-administratives, les institutionnelles, les socio-économiques, les rassembleuses, et la société civile.

Les acteurs inclus dans chacune de ces familles de parties prenantes sont listés dans le tableau suivant :

Typologie des parties prenantes aux démarches de concertation (Source : ETD, adapté Planète Publique)

Parties prenantes politico-administratives

- Les élus et services de la collectivité porteuse du PCET
- Les collectivités partenaires du PCET et collectivités voisines
- L'Etat et ses services déconcentrés

Parties prenantes institutionnelles

- Les Agences Locales de l'Énergie présentes sur le territoire
- L'ADEME et sa direction régionale
- Les agences de la surveillance de la qualité de l'air
- Les Espaces Info Énergie
- Les CAUE (Conseils d'Architecture, Urbanisme et Environnement)

Les bailleurs sociaux

Les agences d'urbanisme

Parties prenantes « rassembleuses »

- Les chambres consulaires
- Les syndicats professionnels
- Les syndicats patronaux et de salariés
- Les unions de commerçants

Parties prenantes socio-économiques

- 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, réseaux de transport public, etc.)
- Les agriculteurs
- Les médias et la presse locale
- Les gestionnaires du patrimoine, des lieux dédiés à la culture, au sport, aux loisirs
- Toutes les entreprises implantées sur le territoire

- Les artisans
- Les commerçants

Parties prenantes de la société civile

- Les habitants
- Les associations de citoyens, conseils de quartier
- Les associations de protection de l'environnement
- Les enfants et la jeunesse en général

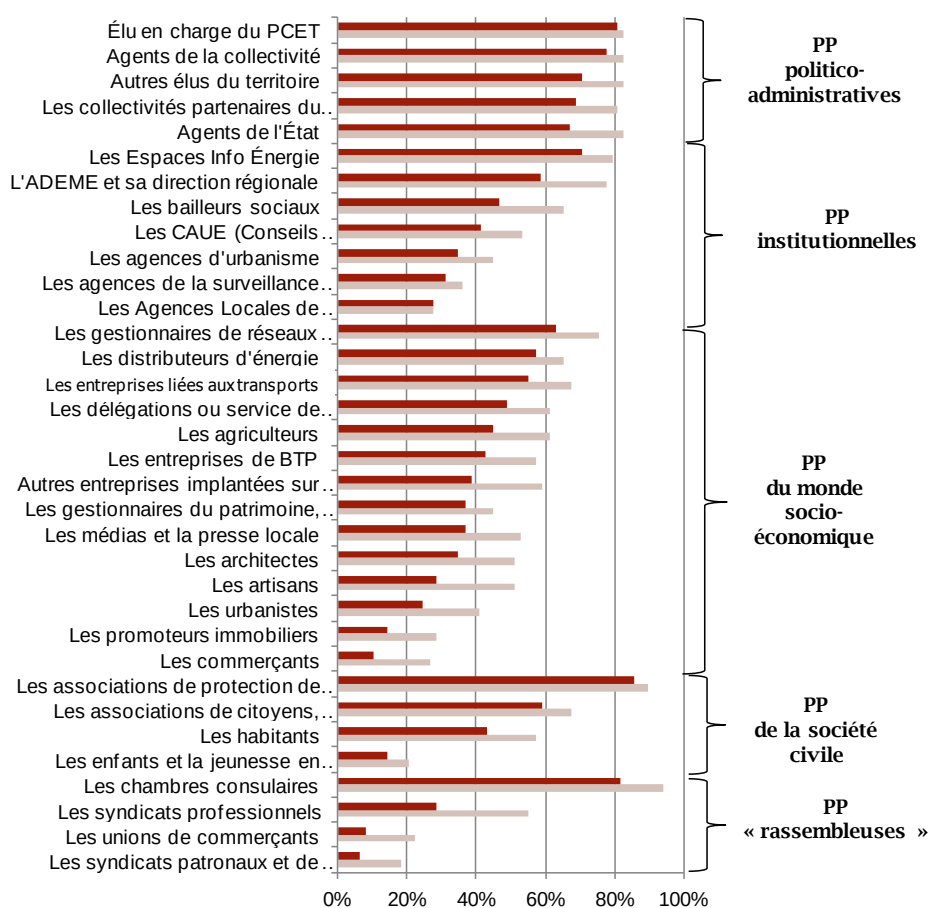
Sauf exception (8 cas sur 55), ces cinq familles de parties prenantes ont participé à la concertation organisée, la famille la plus souvent absente étant celle des rassembleurs (6 fois).

L'enquête montre que les taux de participation⁷ diffèrent selon les types de parties prenantes :

- Les parties prenantes les plus sollicitées sont les politico-administratives ; ce sont aussi celles avec le taux de participation le plus fort (supérieur à 80 %).
- Les parties prenantes du monde institutionnel participent relativement souvent, surtout celles en lien avec l'énergie (ADEME, Espaces Info Energie...) et leur taux de participation est assez élevé (> 70 %).
- Les parties prenantes du monde socio-économique présentent une participation assez inégale⁸, relativement forte pour les acteurs en lien avec l'énergie (gestionnaires de réseau, distributeurs d'énergie...), intermédiaire pour les entreprises du BTP, celles liées au transport et les agriculteurs, mais faible pour les professions plus libérales (commerçants, architectes...).
- Les parties prenantes de la société civile sont inégalement sollicitées : les associations le sont très souvent alors que les enfants le sont plus rarement ; le taux de participation étant assez fort (> 70 %). Les habitants du territoire sont sollicités dans plus de la moitié des cas, avec un taux de participation assez fort également (75 %).
- Les parties prenantes « rassembleuses » sont plus rarement sollicitées et quand bien même elles le sont, elles participent peu, à l'exception des chambres consulaires.

⁷ Pour chaque partie prenante, ratio entre le nombre de démarches dans lesquelles elle est invitée, et le nombre de démarches dans lesquelles elle participe réellement.

⁸ Le taux de participation de ces parties prenantes reste assez élevé (70 % en moyenne), bien que lui aussi inégal.

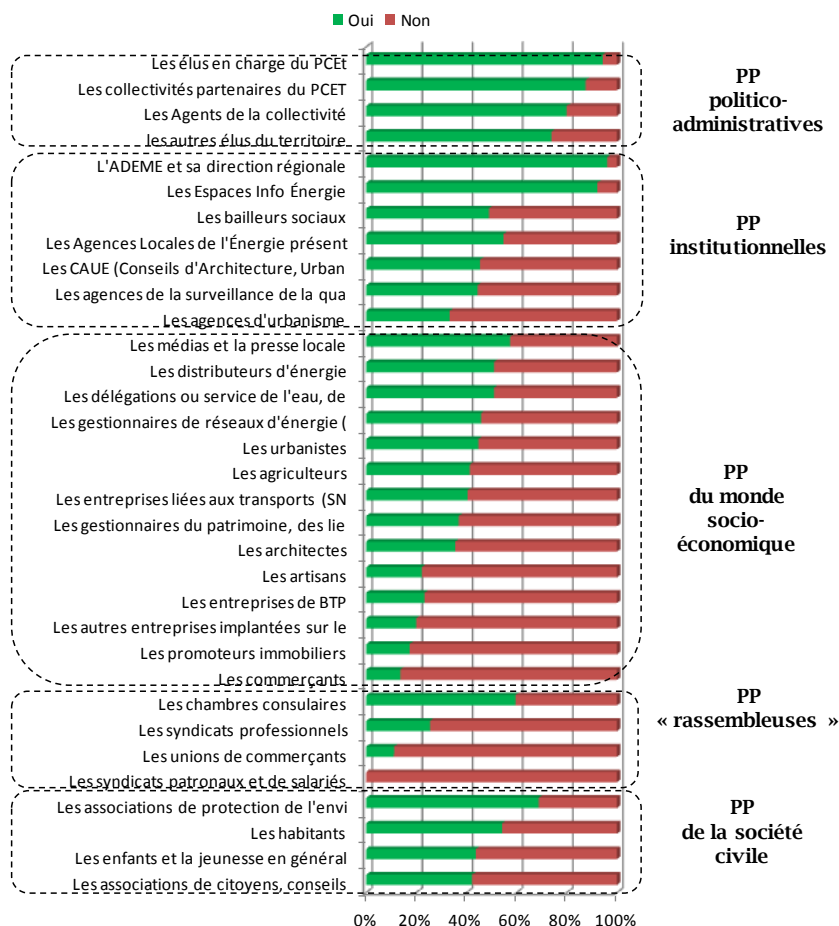


Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012 40 < N < 54

Figure 5 : Fréquence d'invitation (barre du bas grise) et de participation effective (barre du haut rouge) des parties prenantes

Le différentiel d'invitation entre parties prenantes peut s'expliquer par des habitudes de travail différentes sur les enjeux climat-énergie.

Votre collectivité travaille-t-elle avec ces parties prenantes sur les thèmes de l'énergie et du climat ?



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

36 < N < 51

Figure 6 : Habitudes de travail de la structure avec les différents types de parties prenantes

Si la sollicitation des parties prenantes s'effectue principalement en fonction des habitudes de travail sur ces thèmes-là, les parties prenantes relatives au premier secteur d'émission de Gaz à Effet de Serre sur le territoire sont bien sollicitées.

Les parties prenantes du premier secteur d'émissions de GES sont sollicitées

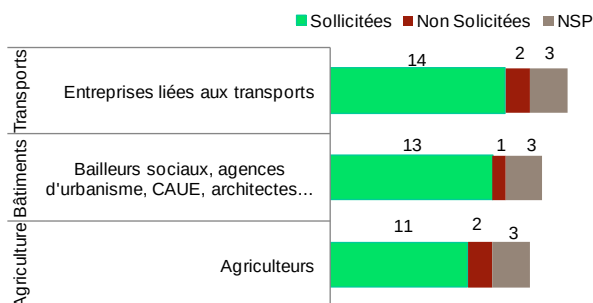


Figure 7 : Degré de sollicitation des entreprises liées au premier secteur d'émission de Gaz à Effet de Serre

Cette fréquence de travail en commun sur ces sujets de climat et d'énergie s'avère étroitement liée à deux facteurs :

- la fréquence de travail habituelle (forte pour les interlocuteurs traditionnels des collectivités : élus, agents, habitants, acteurs socio-économiques...) ;
- le niveau de conscience des enjeux du changement climatique (élevé pour les agences spécialisées et les associations).

Ce dernier phénomène peut être illustré par le graphique suivant, qui prend l'exemple de la participation des Agences de qualité de l'air à l'ensemble des démarches de concertation étudiées dans le cadre de l'enquête.

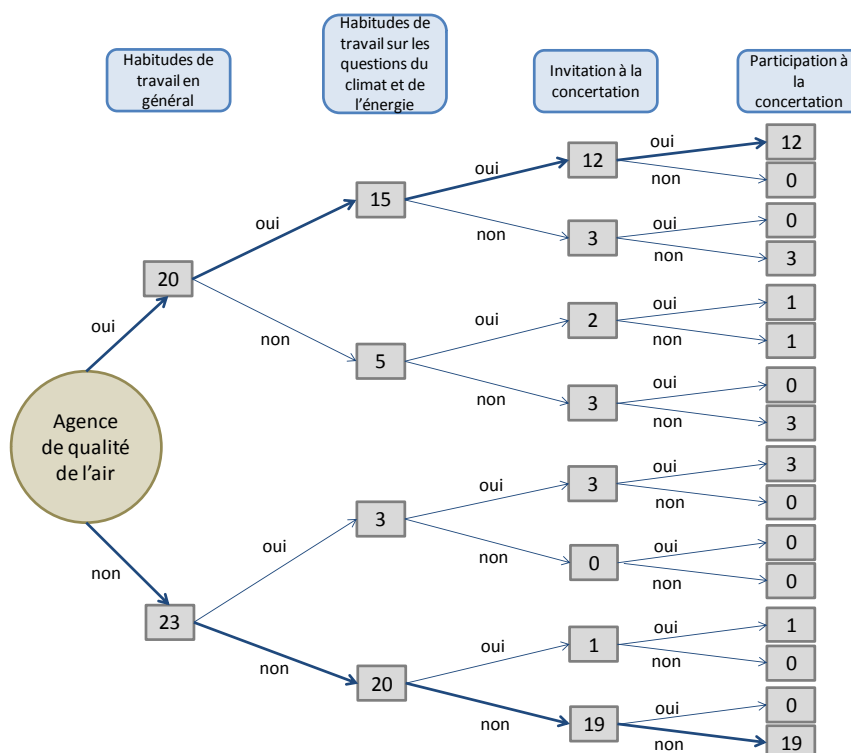


Figure 8 : participation effective des publics en fonction des habitudes de travail et des sollicitations dans le cadre de la concertation

Il peut être noté également que le moment de mobilisation de ces différents types de parties prenantes est assez différent d'une démarche à l'autre : si tous sont relativement souvent impliqués au moment du diagnostic, en revanche, les parties prenantes politiques, administratives et institutionnelles participent plus à l'élaboration du programme d'action, alors que les parties prenantes socio-économiques, rassembleuses et institutionnelles le sont davantage lors de la phase de mise en œuvre.

La combinaison de ces deux facteurs, distincts mais congruents, explique en partie la tendance à l'érosion de la participation des acteurs lors de la concertation.

2.2 Typologie des démarches de concertation

A partir des résultats de l'enquête, 9 critères peuvent être retenus pour réaliser une typologie des démarches de concertation dans les PCET :

- le degré d'urbanisation du territoire ;
- le volume des émissions sur le territoire ;
- le budget dédié au PCET ;
- l'ancienneté du PCET ;
- le moment de lancement de la concertation ;
- la durée de la concertation ;
- le ciblage des dispositifs de concertation ;
- le nombre de dispositifs de concertation mobilisés ;
- le nombre de participants à la concertation.

NB : seuls 30 répondants sur 68 ont complété l'ensemble de ces critères

La combinaison de ces critères permet de caractériser deux grands profils-types de démarche de concertation dans le cadre des PCET :

- Les « précurseurs » : il s'agit de démarches de PCET lancées il y a plusieurs années, certaines avant même l'obligation d'en réaliser, survenue en 2010. Alors même que ces territoires présentent un profil climatique tout à fait dans la norme, la planification engagée apparaît particulièrement ambitieuse, et soutenue par un budget conséquent. La concertation y tient une place importante, et est prévue avant même le lancement de la démarche. Elle permet à la fois un travail en profondeur et en largeur avec les participants, du fait de l'utilisation d'une variété de dispositifs relativement ciblés et permettant de toucher plusieurs centaines de personnes.
- Les « obligés ou incités » : cette catégorie, qui regroupe un nombre plus important de démarches, renvoie à une planification climatique engagée plus tardivement. Alors même que les enjeux climat-énergie de ces territoires apparaissent comme plus marqués, tant sur le plan des émissions de Gaz à Effet de Serre que de l'adaptation de ces régions rurales, les PCET engagés par ces collectivités sont relativement timides. De fait, la concertation s'en trouve limitée, et décidée en cours de planification. Parce que les budgets sont très restreints et les habitants dispersés sur le territoire, les outils de concertation mobilisés sont moins nombreux, et, même s'ils sont plus larges, ils ne permettent de mobiliser qu'un nombre limité de parties prenantes.

Les caractéristiques de ces deux profils sont synthétisées dans le tableau suivant :

Thème	Critère	Famille 1 10 PCET	Famille 2 20 PCET
Structure	Urbanisation	De périurbain à urbain	Semi-rural
	Quantité de GES émis	Émissions égales à la moyenne	Émissions plutôt supérieures
PCET	Budget	≈ 750 000 €	≈ 50 000 €
	Année de lancement	2008	2010
Concertation	Moment décision lancement	Plutôt avant le lancement	Plutôt pendant le lancement
	Durée	Entre 6 mois et 1 an	Entre 6 mois et 1 an
	Ciblage des dispositifs	Plutôt ciblés	Moins ciblés
	Nombre de dispositif utilisés	5 en moyenne	4 en moyenne
	Nombre de participants	≈ 250	≈ 80

Figure 9 : Typologie des démarches de concertation déterminée sur la base des réponses à l'enquête

2.3 Résultats des études de cas : implication des parties prenantes et stratégie de concertation

L'analyse croisée des 9 études de cas réalisées⁹ fournit des éclairages sur les démarches de concertation mises en œuvre sur ces territoires pour élaborer, voire mettre en œuvre les PCET.

NB : 3 de ces démarches sont développées en annexe n°3 de ce rapport, pour servir d'illustration.

Les démarches de concertation ont permis la participation d'un nombre assez variable de participants, allant de la cinquantaine, à plusieurs milliers. Pour ce faire, une large **gamme d'outils** de concertation a été mobilisée :

- lors de l'élaboration des PCET, avec les très classiques réunions publiques et ateliers thématiques, mais aussi avec des démarches plus pédagogiques, démonstratives et proches des habitants (soirées ciné-débat, sorties sur le terrain...) ;
- lors de la mise en œuvre des PCET, avec des réseaux et clubs climat, mais aussi des groupes de travail ou encore des processus de formation ou de conseil.

Au cours de ces différentes démarches, les 5 grandes **familles de parties prenantes** ont généralement été invitées, mais il a parfois été décidé de ne pas faire participer le grand public, tout du moins au premier plan. Ainsi, si un Conseil général a choisi de ne pas convier cette catégorie de parties prenantes en phase d'élaboration de son PCET, une animation territoriale, et notamment une

⁹ 5 études de cas exploratoire, et 4 études de cas approfondies.

sensibilisation des habitants et de publics spécifiques (enfants, ménages précaires...) est prévue en phase de mise en œuvre.

L'analyse croisée de ces différentes études de cas indique que les parties prenantes politiques et administratives sont celles qui sont le plus impliquées dans la démarche. En effet, non seulement les élus et services de la structure porteuse apparaissent comme des interlocuteurs indispensables pour pouvoir agir sur le patrimoine et les compétences de la collectivité, mais en plus, les élus de collectivités locales du territoire sont régulièrement ciblés pour la concertation, car ils représentent de potentiels maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du plan d'actions du PCET (particulièrement vrai pour les structures aux plus faibles compétences comme les Pays ou les PNR)¹⁰.

Leur participation s'observe généralement aux différentes étapes de planification climatique : lors de la réunion plénière de lancement, au sein des ateliers thématiques dans lesquels sont validés les éléments de diagnostic et sont proposées voire hiérarchisées les actions, puis lors de la mise en œuvre de ce plan d'action, en participant à des clubs ou en bénéficiant de conseils et de formations.

Comme pour les parties prenantes politico-administratives, les acteurs institutionnels et du monde socio-économiques¹¹ sont régulièrement associés aux démarches de PCET, que ce soit lors de conférences ou d'ateliers thématiques en phase d'élaboration, mais aussi au sein de clubs, de réseaux ou de groupes de travail en phase de mise en œuvre. Les parties prenantes dites « rassembleuses » participent plus inégalement aux démarches de concertation ; au sein de cette catégorie les chambres consulaires sont considérées de la même manière que les deux familles de parties prenantes précédentes (fréquence similaire d'invitation, aux mêmes types d'événements...), que l'on pourrait regrouper sous le terme de « partenaires techniques ».

Une plus grande diversité de modes de participation s'exprime avec la société civile. Plus exactement, il faudrait parler de grand public, puisque les parties prenantes associatives pourraient être rattachées au groupe des « partenaires techniques ». Le grand public n'est pas toujours associé aux démarches de concertation, ce qui peut s'expliquer par différents facteurs : c'est un public très large, difficile à mobiliser, qui est représenté par ailleurs (par ses élus locaux, par des associations...) et qui, s'il est profane, est plus difficile à impliquer dans un travail de co-construction. Tout cela explique aussi que lorsque la concertation s'adresse au grand public, elle prend des formes différentes de celles observées avec les autres parties prenantes. Ainsi, dans plusieurs études de cas, des dispositifs pédagogiques ont dans un premier temps été déployés au plus près des habitants (soirées ciné-débat, visites sur site...) pour les

¹⁰ C'est ainsi qu'une structure au budget restreint a choisi délibérément de concentrer ses efforts sur ces parties prenantes.

¹¹ Difficilement mobilisables selon plusieurs chargés de mission PCET, car ne percevant pas leur intérêt à participer.

mobiliser. Ensuite, et alors, des outils permettant leur réelle participation ont parfois été utilisés (questionnaire, groupe de travail, comité de suivi...).

Plus dans le détail, il faut remarquer que le choix des parties prenantes à inviter s'est généralement fondé sur les relations existantes de la structure porteuse du PCET. Dans ce cadre là, les services techniques des collectivités ont régulièrement été sollicités pour identifier et fournir les contacts de possibles participants. Finalement, les enjeux du territoire en matière de changement climatique, pourtant déterminés lors du diagnostic territorial, n'ont pratiquement pas influencé le choix des acteurs à inviter. Par exemple, dans un cas, le plus gros émetteur du territoire n'a pas été invité, alors que dans un autre cas, des acteurs non pertinents pour réduire les émissions de Gaz à Effet de Serre ont été conviés à un atelier traitant pourtant de ce sujet dans le secteur de l'agriculture.

Collectivité	Politico-administrative	Institutionnel	Rassembleur	Socio-éco	Grand public
Etudes de cas exploratoires					
Pays	XX	XX	XX	XX	O
CG	XX	XX	X	XX	XXX
CG	XX	XX	XX	XX	O
Métropole	xx	XX	X	X	XXX
Pays	xxx	XX	X	X	X
Etude de cas approfondies					
CA	XXX	XX	X	XX	XX
PNR	XXX	XX	XX	XX	X
Pays	xxx	XXX	X	XX	X
CG	xx	XX	XX	XX	O

Degré de participation
XXX : Très fort ; **XX** : Fort ; **X** : Moyen ; **O** : Non convié

Figure 10 : Degré de participation de chacune des familles de parties prenante à la démarche de concertation

Il ressort des différentes études de cas que les **objectifs de la concertation** ne sont généralement pas clairement formalisés dès le lancement de la démarche. Ils ont même par exemple été reconstruits à postériori dans le cadre d'une démarche étudiée.

De cela découle une relativement faible structuration de la stratégie de concertation observée dans les cas étudiés. Ainsi, les chargés de mission PCET, en l'absence généralement de compétences propres en termes de concertation, s'appuient régulièrement sur des personnes ressources :

- des bureaux d'études qui les accompagnent pour la démarche de conception du plan climat, et qui proposent généralement une démarche type de concertation dans leur offre méthodologique¹².
- des ressources en interne, que ce soit le service de démocratie participative s'il existe pour le processus, ou les différents services techniques pour le contenu de la concertation, le contact des participants, l'animation de réunions...
- des échanges d'expérience avec d'autres chargés de mission ayant mis en œuvre des démarches de concertation.

En tout état de cause, il est régulièrement fait preuve de souplesse, et la **démarche de concertation** peut être adaptée au fur et à mesure de son déploiement, sur la base de retours sur son fonctionnement (exemple d'une méthode d'animation modifiée car difficilement comprise par les participants lors d'une première réunion).

Enfin, la démarche de concertation est sous l'influence d'**éléments de contexte** :

- internes, et notamment les compétences de la structure, le budget consacré à la concertation¹³, son portage politique ou encore l'articulation avec une démarche telle qu'un Agenda 21 ;
- externes, et notamment les appels à projet dans lesquels peut se placer le PCET et sa concertation, la dynamique associative du territoire...

2.4 Conclusion

Le recours à la concertation est passé dans les mœurs et les chargés de mission PCET sont moteurs dans la mise en place de ces concertations. Les collectivités dédient des moyens humains et financiers modestes à ces concertations, mais font tout de même appel à des prestataires externes pour les épauler.

Les démarches de concertation poursuivent trois grands types d'objectif : un objectif d'information, un objectif d'enrichissement du plan d'action, et un objectif très ambitieux de co-construction, qui cherche à aller au-delà de la simple consultation des parties prenantes. En écho à ces objectifs, on retrouve deux grandes catégories de dispositifs de concertation : des dispositifs d'information et des dispositifs de travail en petits groupes. On constate donc une certaine homogénéité des dispositifs de concertation, au-delà des expériences les plus marquantes.

Au total, ces dispositifs touchent un nombre limité de personnes sur le territoire, ce qui peut être décevant au regard du premier objectif affiché (information), mais pas forcément au regard des deux autres. Une analyse plus fine du profil des participants

¹² Offre qui se trouve parfois inadaptée aux besoins et attentes du chargé de mission PCET, et aux réalités du territoire.

¹³ Par exemple, une structure n'ayant qu'un faible budget dédié à la concertation a choisi de mobiliser fortement ses équipes techniques, de concentrer la concertation sur la participation des élus locaux et sur les sujets peu traités par la structure par le passé.

montre cependant que les parties prenantes politico-administratives, celles du monde institutionnel participent de façon importante, alors que celles du monde socio-économique et les parties prenantes « rassembleuses » participent de façon plus inégale.

3 IMPACTS DES DEMARCHES DE CONCERTATION

3.1 Exploration des impacts possibles de la concertation sur l'environnement

3.1.1 Un lien entre concertation et environnement qui n'a rien d'évident¹⁴

Une littérature scientifique qui évalue la qualité des processus de concertation mais peu leur impact

La littérature scientifique traitant de l'évaluation de la concertation s'est attachée à décrire les critères permettant de différencier les procédures de concertation pour en éclaircir les catégories et les enjeux. L'étude des démarches participatives engagées dans les politiques climatiques a ainsi fait l'objet de plusieurs travaux de classification¹⁵ visant à distinguer les procédures en fonction de différents critères : le nombre de parties prenantes concernées, l'identité et le degré d'engagement de celles-ci, les types de communication qu'elles établissent, la nature des objectifs opérationnels (diagnostiquer, informer, favoriser un co-apprentissage, mettre en place un management partagé du problème, etc.), ou encore la portée formelle des dispositifs (rédaction d'avis, de propositions, de scénarios, de réformes, etc.).

Ces critères, qui varient d'une étude à l'autre peuvent être rassemblés dans la typologie générique établie en 2011 par Laurence Bherer et qui propose de distinguer les procédures participatives en fonction de six critères majeurs présentés dans le tableau suivant :

Critères	Description
1- L'identité	Qui participe ? - Les citoyens volontaires - Recrutement ciblé - Tirage au sort - Parties prenantes citoyennes - Parties prenantes professionnelles
2 - Les intérêts représentés	Quel enjeu de la participation pour les participants ? - Les participants ont un intérêt direct - Les participants ont un intérêt indirect
3 - L'organisation	Comment les participants participent-ils ? - Spectateur - Expression spontanée de ses préférences - Justification de ses préférences - Agrégation des préférences individuelles et négociation - Délibération et discussion raisonnée

¹⁴ Les éléments présentés ici sont extraits de la revue de littérature réalisée dans le cadre de l'évaluation. Le document intégral figure en annexe 3 du présent rapport.

¹⁵ On peut citer notamment les travaux de J. Meadowcroft (2004) et de M. Reed (2008)

4 – Le sujet	Quelle portée de la participation - Un sujet spécialisé - Un sujet large
5 – La fréquence	Quelle est la fréquence de la participation ? - Régulière - Processus limité dans le temps - Garanties législatives pour permettre la répétition
6 – Le degré d'influence	Quel est le degré d'influence des participants ? - Bénéfices personnels seulement - Influence de type informationnel - Recommandations et consultation - Co-production - Décision

Tableau 1 : Grille d'analyse des procédures participatives (L. Behrer, 2011)

Ces critères d'évaluation permettent une évaluation des processus, mais non des impacts de la concertation.

Or une évaluation des impacts est nécessaire. En premier lieu parce que les pratiques participatives sont souvent justifiées et évaluées en fonction de critères externes à l'environnement : dans de nombreux cas, la portée environnementale apparaît secondaire par rapport à l'impératif de délibération. Deuxièmement, il convient de se prémunir contre le risque d'un certain « procéduralisme ». Les différents appels à la concertation, et la course aux innovations en matière de dispositifs participatifs, ont alimenté une tendance, tant dans la littérature scientifique que chez les opérateurs de ces dispositifs, à survaloriser la procédure, au détriment d'une prise en compte des attentes et des enjeux des débats. Enfin, cette réflexion repose sur la nécessité de replacer les démarches de concertation dans les enjeux de politiques publiques soulevés par la planification : les exercices de planification ne peuvent en effet être considérés comme des politiques publiques évidentes et parfaitement délimitées.

Un impact encore peu clair de ces démarches sur l'environnement

D'un côté, une première série d'approches a insisté sur le lien entre environnement et concertation, en montrant comment la résolution des problèmes posés par le changement climatique imposait le recours à la concertation. Selon ces approches, la concertation est principalement définie *« comme un correctif indispensable au poids des logiques administratives et économiques, [...] favorisant la prise en compte de valeurs sociales supposées plus soucieuses de l'environnement et davantage orientées vers le long terme »*¹⁶.

Or, comme le souligne Stéphane La Branche (2009), les procédures participatives ont tendance à se complaire dans l'idée selon laquelle les individus seraient naturellement porteurs d'exigences environnementales, alors que la « demande sociale » d'environnement n'a rien de évident. Le travail de participation est ainsi souvent présenté dans la littérature comme une simple « pédagogie », permettant de

¹⁶ Barbier et Larrue (2011), « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », Revue Participations, n°1, p. 68

mobiliser le « sens environnemental » des populations. Les travaux récents concernant les *Strategic Environmental Assessment* (SEA) ont rappelé, parmi d'autres, que la participation ne pouvait être conçue comme un simple exercice de « conviction ».

3 voies d'impacts potentiels de la concertation sur l'environnement

Dès lors, afin d'éclaircir les liens existants entre participation et planification environnementale, l'examen de la littérature peut être recentré autour d'un triptyque. Ce dernier rassemble trois dimensions de l'impact potentiel et/ou observé de la participation sur la planification et par extension, sur les politiques climatiques :

- acceptation du changement et responsabilisation des acteurs ;
- émergence de propositions alternatives ;
- affirmation à moyen et long terme de politiques publiques.

3.1.2 Effet potentiel n°1 : acceptation du changement et responsabilisation des acteurs

Le premier effet potentiel de la concertation relevé dans la littérature est le suivant : la participation, lorsqu'elle est associée à un exercice de planification environnementale, peut servir dans un premier temps à agir sur le comportement des acteurs potentiellement concernés par les politiques climatiques.

Schématiquement, cette action peut prendre deux formes. D'une part, elle peut engendrer une plus forte acceptabilité des externalités négatives liées aux projets de lutte contre le changement climatique. C'est notamment le cas pour les installations d'équipements collectifs (cas des éoliennes, par exemple) ou dans l'imposition de taux ou de restriction d'usages. D'autre part, elle peut viser une plus forte responsabilisation des acteurs, invités à « prendre conscience » de l'enjeu du changement climatique et à s'engager dans une démarche de résolution. Cette dynamique d'acceptabilité/responsabilisation se distingue des « mobilisations » plus spontanées et ascendantes d'acteurs qui se structurent notamment autour des enjeux environnementaux.

Si les argumentaires relatifs à l'acceptabilité et à la responsabilisation, très présents dans la littérature, présentent des variations, les travaux ont en commun d'insister sur la dimension pédagogique des exercices de concertation : ces derniers sont souvent l'occasion de rappeler que « *chacun a un rôle à jouer dans la protection de l'environnement afin d'améliorer le combat contre le changement climatique* »¹⁷. Ils permettent également d'anticiper les attentes et les réactions des acteurs sociaux et de mieux comprendre ce que la population est prête ou non à accepter.

¹⁷ Braun, (R.), « Social participation and climate change », *Environment, Development and Sustainability*, 12 (5), 2010, p.781

En dépit de ces apports, la littérature a également permis de mettre au jour trois risques à limiter les démarches à cette question d'acceptabilité / responsabilisation. Tout d'abord, plusieurs travaux ont rappelé les inégalités de pouvoir entre acteurs dans cette responsabilisation et le caractère naturellement imprécis des attentes vis-à-vis du changement (adaptation/mitigation). Ensuite, certaines recherches ont souligné que l'enjeu du changement climatique n'était pas obligatoirement au centre des préconisations issues des démarches participatives (La Branche, 2009), ce qui aurait pour conséquence de favoriser une dépolitisation des controverses environnementales et une individualisation du « gouvernement durable ». Enfin, des critiques plus radicales ont insisté sur le fait de ne devenir que de simples leviers de prescriptions gouvernementales en direction des populations. Selon ce type d'approches, les programmes de planification environnementale s'apparenteraient bien souvent à la seule recherche d'une dépolitisation des controverses et à une responsabilisation à sens unique de la population, invitée à amortir seule les coûts de l'adaptation dans un contexte contraint par les impératifs de rationalisation économique et technique et ne permettant pas aux processus participatifs de questionner le fondement des logiques de développement

3.1.3 Effet potentiel n°2 : émergence de propositions alternatives

La participation peut, dans un second temps, alimenter les processus de planification en idées et suggestions « alternatives ». L'idée d'alternative renvoie ici à la capacité des participants à présenter des solutions, propositions qui n'avaient pas été envisagées (voire qui avaient été explicitement ignorées) jusqu'à présent par les acteurs impliqués dans la résolution des problèmes environnementaux (Barthe, 2002).

Selon cette approche, le rôle des démarches participatives recouvre à la fois un enjeu politique et technique. L'enjeu politique se caractérise par la capacité des démarches de concertation à faire émerger des cadrages inédits du problème public ou à proposer aux décideurs des solutions nouvelles. La question d'une remise en cause des modèles économiques dominants (productivisme, capitalisme) est au centre de cet enjeu de l'innovation.

Sur un plan technique, il s'agit, à travers des dispositifs participatifs de favoriser des innovations au sein des systèmes sociotechniques (conditions de l'introduction de nouvelles technologies).

Cela étant, l'ouverture d'alternatives induit par les démarches participatives peut toutefois difficilement être l'objet d'une théorie globale et systématique. Au-delà des différents exemples fournis, au cas par cas, par les travaux scientifiques, l'étude de la littérature montre qu'il est impossible de généraliser une théorie des « innovations » de la participation.

3.1.4 Effet potentiel n°3 : affirmation à moyen et long terme de politiques publiques

Le troisième effet de la participation dans la planification environnementale peut être, celui de la stabilisation à moyen et long terme d'une action publique en matière environnementale.

Une première dimension de cette problématique apparaît dans la littérature sous la forme d'une interrogation sur la pérennisation de l'action publique, au-delà du seul « moment » planificateur. Cette problématique est liée à une définition précise de l'action publique : les politiques publiques n'apparaissent plus comme l'action des seules autorités publiques, mais comme le résultat de l'action collective d'acteurs publics et privés toujours plus nombreux, rassemblés autour de la gestion d'un problème.

La littérature académique a également soulevé l'idée selon laquelle un des enjeux des démarches participatives dépassait largement le « moment » de la participation. Comme le suggère Sophie Allain dans le cas de la gestion des bassins versants, un des enjeux du débat public est de transformer la *communauté débattante*, désignant l'ensemble des parties prenantes des démarches participatives, en *communauté de gestion* qui puisse se maintenir dans le temps pour suivre la mise en œuvre des politiques climatiques.

L'hypothèse implicite de ces deux dimensions est la suivante : si l'organisation d'une participation dans le cadre de la planification est inévitablement source de responsabilisation et d'innovation, rien ne garantit que les configurations locales de gestion des questions climatiques, largement en chantier et notamment en France, soient en mesure de prolonger et de donner un écho à ces processus.

3.1.5 Synthèse des effets escomptés de la concertation dans les PCET

Les trois effets potentiels soulignés dans la littérature recoupent en grande partie les objectifs affichés par les porteurs de projets et exprimés dans le questionnaire. Ils permettent de mettre évidence trois logiques d'actions dans les démarches de concertation appliquées aux PCET :

- A l'objectif d'information répond l'effet potentiel n°1 en termes d'acceptation du changement et de responsabilisation des acteurs. Cela permet de mettre en évidence une **logique d'action « acteurs »** : les démarches de concertation visent en premier lieu à agir au niveau du comportement des acteurs du territoire, parties prenantes des dispositifs participatifs comme usagers du territoire, en engendrant une plus forte acceptabilité vis-à-vis des contraintes liées au changement climatique et en renforçant leur responsabilisation/prise de conscience face aux enjeux.
- A l'objectif d'émergence de nouvelles idées répond l'effet potentiel n°2 (émergence de propositions alternatives). Cela permet de mettre en avant une **logique d'action « idées »** : les démarches de concertation ont également pour effet de favoriser l'émergence de propositions alternatives, sur le plan

politique comme sur le plan technique, qui peuvent contribuer à modifier les rapports de force et à renforcer la contrainte collective.

- Enfin, à l'objectif « agir collectivement et prendre des décisions » répond l'effet potentiel n°3 (affirmation à moyen et long terme de politiques publiques). Cela permet de mettre en évidence une **logique d'action « politiques publiques »** : les démarches de concertation visent, à moyen et long terme, à affirmer les politiques publiques climatiques en pérennisant le dialogue instauré lors du « moment » planificateur afin de constituer une communauté locale de gestion du problème climatique.

Ces trois logiques sont reproduites dans le diagramme suivant :

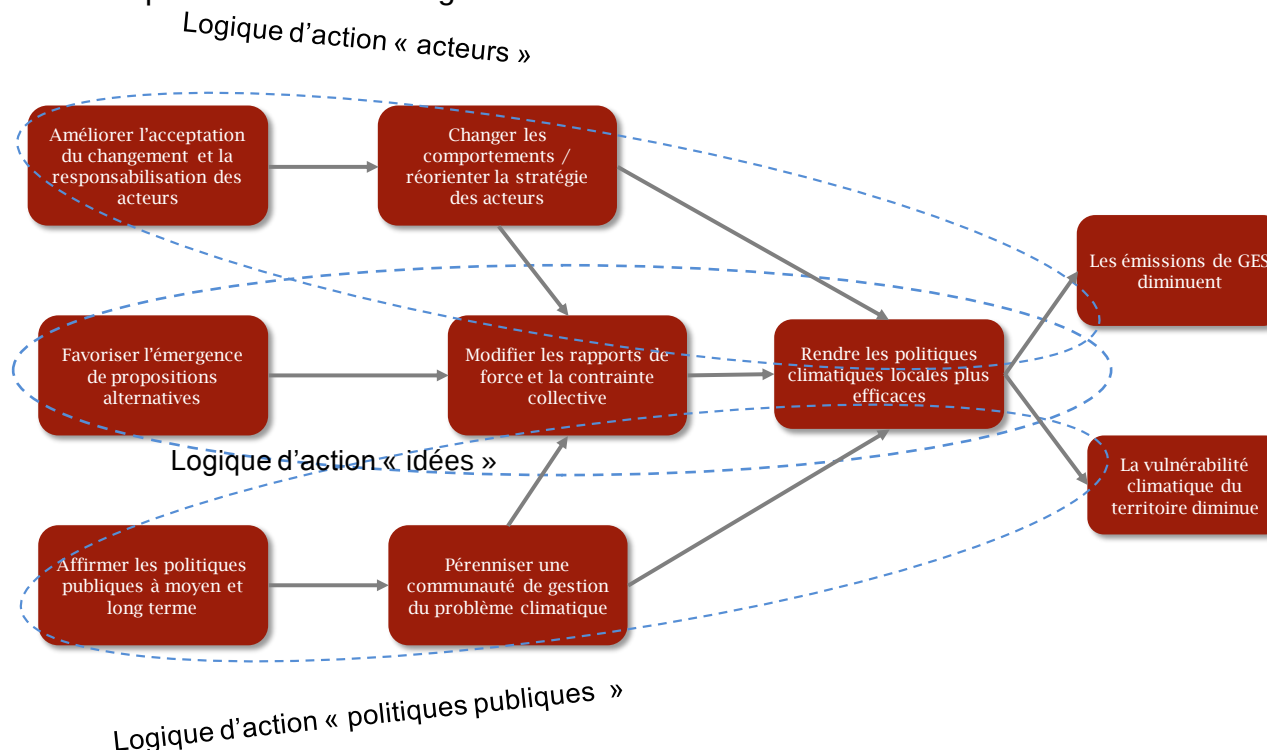


Tableau 2 : Logique d'action des démarches de concertation dans les PCET

3.2 Mesurer les impacts de la concertation

3.2.1 Diagramme logique d'impacts

Au regard des registres présentés précédemment, la logique d'action des démarches de concertations peut être déclinée, pour ses différents registres, selon trois vagues correspondant à différents délais de production : des résultats attendus à court terme, des impacts spécifiques à moyen termes et des impacts globaux à long terme.

L'ensemble des effets escomptés des démarches de concertation peut être représenté à travers le diagramme suivant :

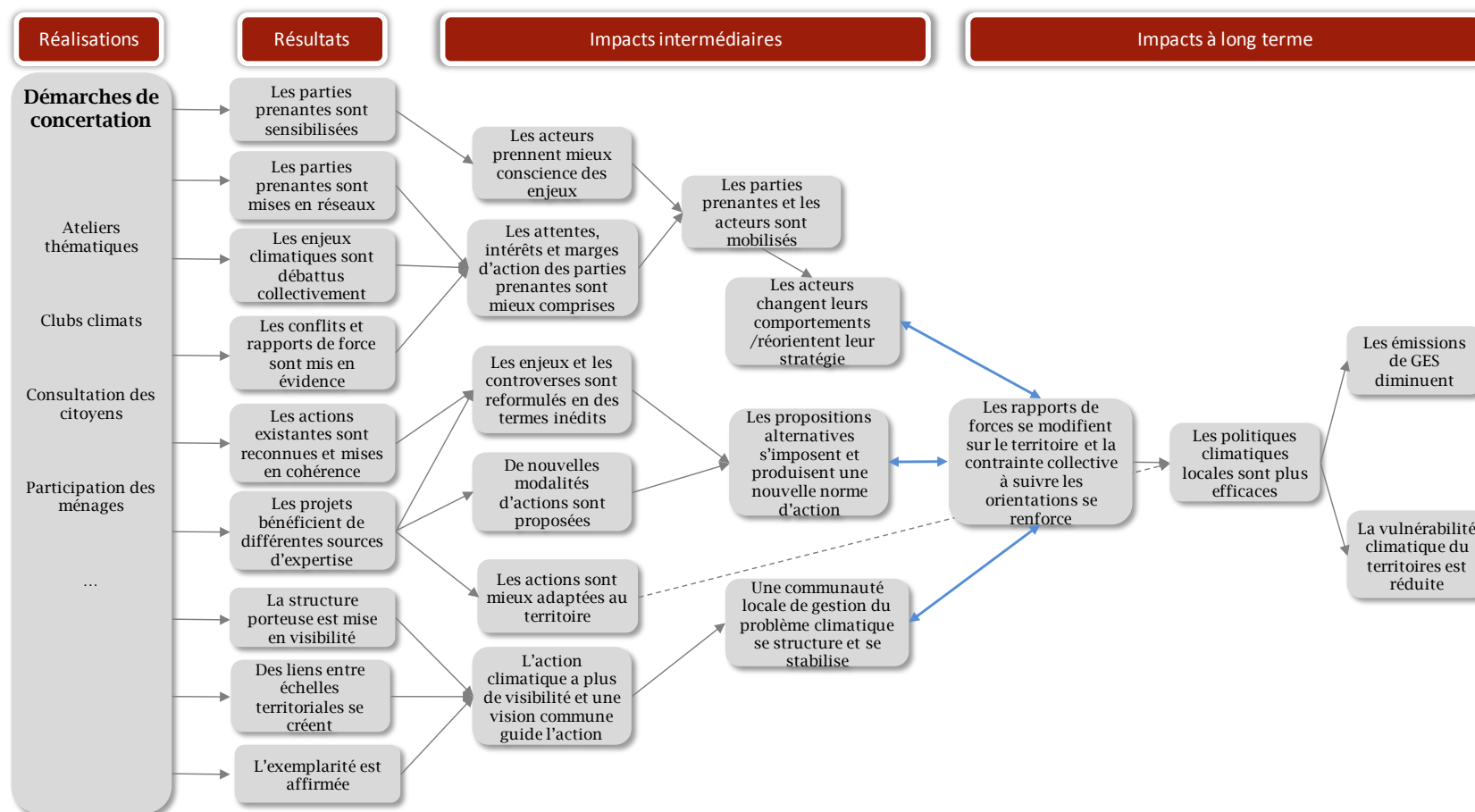


Tableau 3 : Diagramme Logique d'Impacts (DLI) des démarches de concertation (Source : Planète Publique, 2012)

3.2.2 Référentiel d'évaluation

Le questionnement évaluatif a été précisé lors de la phase de structuration qui a conduit à l'élaboration du référentiel d'évaluation.

Pour chaque question, le document présente les éléments de définition, le registre d'évaluation dans laquelle s'inscrivent la question et les critères de jugement et indicateurs permettant d'y répondre¹⁸. Les critères de jugement des 5 questions d'évaluation sont présentés dans le tableau suivant :

Questions	Critères de jugement
Question 1 : Quelles sont les expériences de concertation pertinentes et cohérentes dans un contexte donné ?	Des démarches de concertation existent et sont identifiées
	Les démarches menées sont pertinentes au regard du contexte local
	Les démarches menées sont cohérentes par rapport aux autres actions ainsi qu'aux ressources humaines et techniques du territoire/de la collectivité
Question 2 : En quoi une « bonne » concertation rend-elle l'élaboration d'un PCET plus efficace d'un point de vue environnemental ?	Identification des effets environnementaux : des effets environnementaux sont constatés dans les démarches de planification climatiques étudiées
	Il existe un lien entre les stratégies de concertation mises en œuvre et les effets environnementaux constatés
	Certaines stratégies de concertation, pour un contexte donné, permettent d'obtenir les meilleurs résultats d'un point de vue environnemental
Question 3 : La concertation a-t-elle amélioré l'acceptation du changement et la responsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des PCET ?	Les parties prenantes sont sensibilisées
	Des liens et des interactions se créent entre parties prenantes
	Les attentes des acteurs sont mieux identifiées
	Les conflits et les rapports de force sont mis en évidence
	Ce qui est acceptable est mieux compris et hiérarchisé
	Les acteurs sont mobilisés
Question 4 : La concertation a-t-elle favorisé l'émergence de propositions alternatives dans l'élaboration des PCET ?	Les acteurs changent leur comportement et/ou réorientent leur stratégie
	Différentes sources d'expertises sont mobilisées dans le cadre de la démarche
	Ces différentes sources expriment des enjeux politiques nouveaux ou reformulent les enjeux politiques existants en des termes inédits
	Ces différentes sources expriment des propositions techniques nouvelles ou reformulent les propositions existantes selon des modalités inédites
	Ces propositions alternatives sont prises en compte et développent la qualité des projets
Question 5 : La concertation a-t-elle favorisé l'affirmation, à moyen et long terme, de politiques publiques ?	La nouvelle problématisation de l'enjeu traité modifie les rapports de force du territoire et renforce la contrainte collective
	Des actions sur le territoire sont reconnues, labellisées et arrimées aux objectifs du PCET
	Un réseau ou une communauté d'acteurs (publics et privés) se structure autour des questions climatiques
	L'action climatique gagne en visibilité du fait de cette structuration
	Des actions climatiques sont mises en œuvre sur la base de décisions collectives et en dehors du PCET
	Des résultats sont et font l'objet d'opérations de suivi et d'évaluation permettant au besoin de réorienter l'action collective

Tableau 4 : Critères de jugement des questions d'évaluation

¹⁸ Le référentiel d'évaluation complet figure en annexe 4 du rapport.

3.3 Résultats

3.3.1 Effet potentiel n°1 : acceptation du changement et responsabilisation des acteurs

A partir de la revue de littérature, plusieurs effets potentiels de la concertation sur les acteurs ont été identifiés. Le recours à la concertation favoriserait, d'une part, une plus grande acceptabilité des externalités négatives liées aux projets de lutte contre le changement climatique, et, d'autre part, une plus forte responsabilisation des acteurs, invités à « prendre conscience » de l'enjeu du changement climatique et à s'engager dans une démarche de résolution.

La réponse à la question a été structurée autour des critères de jugement suivants :

- les parties prenantes sont sensibilisées ;
- des liens et des interactions se créent entre parties prenantes ;
- les attentes des acteurs sont mieux identifiées ;
- les conflits et les rapports de force sont mis en évidence ;
- ce qui est acceptable est mieux compris et hiérarchisé ;
- les acteurs sont mobilisés ;
- les acteurs changent leur comportement et/ou réorientent leur stratégie.

Résultats de l'enquête par questionnaire

Par acteurs, sont entendus les participants à la démarche de concertation, considérés individuellement.

L'apport des démarches de concertation pour les acteurs peut être décliné selon 4 niveaux d'effets :

- la sensibilisation des participants aux enjeux climat énergie, c'est-à-dire une meilleure compréhension des enjeux climat-énergie et leur intérêt à lutter contre le changement climatique ;
- la mise en œuvre d'actions de la part des participants ;
- un changement dans le discours des participants ;
- une réorientation de la stratégie des participants.

Les réponses formulées par les chargés de mission PCET mettent en évidence un décrochage, et ceci pour n'importe quel type de partie prenante, avec une sensibilisation des acteurs qui revient relativement souvent, une mise en œuvre d'actions moins fréquente, un changement dans le discours peu observé, et enfin une réorientation de leur stratégie presque inexistante. Des différences existent selon les types de parties prenantes, mais sont peu marquées. Les parties prenantes de la société civile apparaissent plus en retrait en ce qui concerne la mise en œuvre d'actions.

Effet perçu par les répondants	Partie Prenante Effet	Politico-administrative	Institutionnelle	Rassembleuse	Socio-économique	Société civile
XX : Fort X : Moyen O : Faible OO : Très faible OOO : Aucun effet	<i>Sensibilisation</i>	XX	X	XX	X	X
	<i>Mise en œuvre d'actions</i>	X	X	X	X	O
	<i>Changement de discours</i>	O	O	O	O	O
	<i>Réorientation stratégie</i>	O	OO	OOO	OO	OO

Figure 11 : Apport de la concertation pour les acteurs

Résultats des études de cas

Si les 5 premières études de cas exploratoires avaient permis de mettre en évidence des effets sur les acteurs, de l'ordre par exemple d'une mobilisation ou d'une prise de conscience en faveur de la lutte contre le changement climatique, ce sont bien les 4 études de cas approfondies qui permettent d'apporter les résultats les plus étayés en ce qui concerne cet apport de la concertation.

Parmi les 4 niveaux d'effet sur les acteurs, tels qu'identifiés en phase de cadrage, c'est la sensibilisation qui ressort le plus régulièrement, devant la mise en place d'actions ; très peu de fois un changement dans le discours de certaines parties prenantes est apparu, et jamais une réorientation de leur stratégie.

Le positionnement de chacune des études de cas sur une échelle allant de la perception à l'information jusqu'à la mobilisation et l'engagement pérenne est représenté dans le tableau suivant.

Ce tableau met en évidence que plus on avance vers l'effet recherché de la concertation, moins des impacts sont produits. En particulier on observe un passage difficile entre les registres « passifs » de la participation (perception, information, connaissance et compréhension) et les registres « actifs » (intéressement, enrôlement, mobilisation et engagement) :

Effet / Partie Prenante	Critère d'appréciation	Politico-administrative	Institutionnelle	Rassembleuse	Socio-économique	Société civile
Perception	Appréhension de problèmes de société, enjeux des territoires...	++	Np	+	++	+
Information	Information sur l'action, les projets de territoire et les domaines d'intervention	+	Np	+	++	+
Connaissance	Connaissance des objectifs et des enjeux climatiques	+	Np	+	++	
Compréhension	Identification des positionnements, des controverses	+	Np	+	+	- -
Problématisation	Formulation de questions, appréciation critique des choix	+	-	-	-	-/+
Intéressement	Affirmation de préférences, imputation de responsabilités	+	-	-	-	-
Enrôlement	Prise de position, dynamiques d'adhésion, alliances	-/ +	-	-	-	-
Mobilisation	Participation à la conduite d'action, changement de comportement	-/+	-	-	-	-
Engagement	Construction de sens, transformation du référentiel d'action	-	-	-	-	-

Tableau 5 : Effets des démarches de concertation sur la mobilisation des parties prenantes

En ce qui concerne la sensibilisation des parties prenantes, il faut bien noter, tout d'abord, que cet effet ne peut s'observer qu'auprès d'acteurs non sensibilisés aux enjeux énergie-climat.

Ainsi, cet effet ne pourra s'exprimer avec les partenaires techniques (parties prenantes administratives, institutionnelles, associatives...) relatifs aux enjeux énergie climat. En revanche, un effet de sensibilisation a bien été observé avec certains partenaires appartenant à des secteurs moins liés à ces enjeux (agriculture, médico-social...) ; dans ce cas-là, c'est notamment le fait de travailler sur des projets concrets et au sein de démarches non centrées sur le PCET qui a permis d'informer ces parties prenantes, et de leur faire comprendre l'intérêt de travailler sur ces enjeux-là. Par exemple, la participation de chargés de mission PCET à un forum organisé à propos d'une Charte agricole a permis à la fois de sensibiliser des personnes qui n'auraient pas participé à la concertation du PCET et d'inscrire des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique au sein de la Charte agricole.

De même, pour les parties prenantes politiques, aussi bien au sein de la collectivité que sur le territoire, des interventions très illustratives et démonstratives¹⁹ (retours d'expérience, conseil en orientation énergétique...) ont contribué à faire prendre conscience à certains élus des enjeux climat-énergie.

Dans les 4 cas étudiés, la principale difficulté avec la société civile était dans le fait de faire venir à la concertation, le grand public, au-delà des personnes déjà sensibilisées, voire engagées dans des associations. C'est pourquoi, dans les démarches étudiées, des événements ludiques, pédagogiques et au plus près des citoyens (géographiquement) ont été organisés. Pour ce faire, les organisateurs ont joué à la fois sur le lieu de tenue des échanges (en extérieur, au sein de commerces de proximité...), sur les outils de communication (films, visites d'installations...) et sur le contenu des discours (très souvent axés sur les économies réalisées).

Dans certains cas, cette sensibilisation des parties prenantes a permis d'aller plus loin, avec un passage à l'acte de leur part.

C'est tout particulièrement le cas des élus (du territoire et de la collectivité), pour lesquels l'information qu'ils ont reçue sur l'intérêt de lutter contre le changement climatique (économies, réponse aux attentes des citoyens...) a conduit chez certains à une plus grande acceptation de l'action en faveur des enjeux énergie-climat. C'est ainsi qu'un certain nombre d'actions portées par différentes parties prenantes, et notamment les services techniques des collectivités territoriales, ont pu être développées. Par exemple, pour une des structures interrogées, actuellement engagée dans la démarche de SCOT, s'il n'y avait pas eu concertation, s'il n'y avait pas eu la réunion publique, il n'est pas certain que les élus aient appuyé l'élaboration du SCOT et l'articulation PCET-SCOT via l'intégration des problèmes climatiques dans le futur SCOT.

Sur certains territoires étudiés, on observe que la méthode de concertation adoptée – avec des travaux en petits groupes, des mises en situation et des simulations – a pu contribuer à une véritable responsabilisation d'élus locaux, à la mise en œuvre

¹⁹ Voir éloquent, avec l'intervention d'un expert international sur la lutte contre le changement climatique.

d'actions à leur initiative, voire à l'engagement de leur collectivité dans une démarche de lutte contre le changement climatique. On constate notamment la signature de chartes d'engagement de la part de collectivités locales, la création d'Agenda 21 locaux, ou un plus fort portage politique de la part des élus de la structure porteuse du PCET.

Concernant les autres parties prenantes, les études de cas n'ont permis de révéler que peu d'effets supplémentaires. Toutefois, un renforcement de l'engagement de certains citoyens et partenaires (institutionnels, consulaires, associatifs...) peut être noté : ces parties prenantes étaient généralement responsabilisées voire déjà engagées dans des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, mais leur participation à la démarche de concertation a abouti à la mise en œuvre de nouvelles actions de leur part. C'est par exemple le cas d'une démarche de concertation qui a abouti à la création d'un réseau « d'ambassadeurs du développement durable », porteurs d'un certain nombre de projets (en matière de transport notamment), mais surtout servant de relais de sensibilisation, auprès de leur voisinage, d'écoles...

Au final, les principaux effets observés sur les acteurs dans les 4 études de cas sont synthétisés dans le tableau suivant :

<i>Exemple des territoires étudiés</i>	Principaux effets observés sur les acteurs
Ex. n°1 : Communauté d'agglomération	Sensibilisation du grand public à travers la semaine de la concertation ; Plus grande responsabilisation des élus du territoire et de certains habitants impliqués, allant jusqu'à la mise en œuvre d'actions concrètes (économies de flux, circuits courts pour la restauration collective)
Ex. n°2 : PNR	Sensibilisation des élus conduisant à la mise en œuvre d'actions dans les communes (Agenda21 locaux, charte d'engagements), consolidation des liens existants avec les partenaires, institutionnels (EIE, CAUE) et socio-économiques (Agriculteurs, restaurateurs, artisans), sensibilisation des habitants participant (soirées ciné-débat)
Ex. n°3 : Pays	Sensibilisation et formation des élus, renforcement des engagements des acteurs socio-économiques et associatifs allant jusqu'à la mise en œuvre d'actions (ex : éclairage public) ; Pas d'effet notable sur les autres acteurs au-delà de la sensibilisation des participants aux soirées-débats
Ex. n° 4 : Conseil général	Sensibilisation des élus (conférence) et consolidation des engagements des partenaires habituels : institutionnels (FDE), associatifs (AMAP) et rassembleurs (Chambre d'agriculture)

Figure 12 : Principaux effets observés sur les acteurs dans les études de cas

Conclusion : la concertation a-t-elle favorisé l'acceptation du changement et la responsabilisation des acteurs

En moyenne, entre 50 à 200 personnes sont touchées par la concertation organisée dans le cadre d'un PCET même si ce chiffre peut varier d'une dizaine à quelques milliers de participants selon les collectivités et les outils de concertation mobilisés.

De manière générale, les pratiques de concertation sont ciblées et calibrées en fonction du type de partie prenante et notamment de son niveau de conscience du changement climatique et de sa capacité d'action.

Outre les partenaires habituels de la collectivité sur les problématiques climatiques, les acteurs généralement les plus impliqués dans la concertation sont les élus, auprès desquels est généralement effectuée une action de sensibilisation (voire de formation), suivie de travaux en petits groupe au cours desquels ils sont sollicités pour proposer des actions, voire les hiérarchiser. Non seulement ces acteurs acceptent mieux le changement climatique, mais en plus ils sont responsabilisés et peuvent participer à la mise en œuvre d'actions sur le territoire, sans toutefois réorienter totalement leur stratégie.

Il s'agit cependant du seul type de partie prenante pour lequel un passage à un registre « actif » de participation (intéressement, enrôlement, mobilisation, engagement) est fréquemment observé.

Pour les autres parties prenantes, la participation à la démarche renforce seulement les registres « passifs » d'intérêt pour les enjeux climat-énergie (perception, information, connaissance et compréhension), au travers d'une sensibilisation effectuée auprès des acteurs socio-économiques (et de leurs représentants) ou encore de la société civile.

En ce qui concerne les partenaires de la collectivité (acteurs institutionnels, associatifs, consulaires...), déjà sensibilisés et engagés sur ces enjeux-là, leur implication dans la concertation du PCET vise avant tout à accompagner et faciliter sa mise en œuvre, et relativement peu d'effet peut être observé au niveau individuel.

Au niveau collectif en revanche, la concertation est porteuse d'effets. Si les participants de la concertation sont généralement connus par la collectivité organisatrice, des liens ont pu être renforcés, voire des tensions mises en évidence, mais ce dernier apport est plus rare, car les démarches de PCET cherchent généralement à éviter les affrontements au bénéfice d'un consensus favorisant la mise en œuvre d'actions. La concertation peut ainsi permettre de passer d'une relation bilatérale à une interconnaissance plus transversale, avec des participants qui apprennent à se connaître, mais aussi et surtout à identifier des personnes ressources potentielles, tant sur les plans technique, que politique ou de la communication.

3.3.2 Effet potentiel n°2 : émergence de propositions alternatives

La revue de littérature ayant permis de montrer que la concertation pouvait avoir pour effet d'alimenter les processus de planification en idées et suggestions « alternatives », cette question visait à apprécier le rôle des démarches de concertation du point de vue de la formulation d'enjeux, tant politiques que techniques et leur prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCET.

La réponse à cette question a été structurée autour des critères de jugement suivants :

- différentes sources d'expertises sont mobilisées dans le cadre de la démarche ;
- ces différentes sources expriment des enjeux politiques nouveaux ou reformulent les enjeux politiques existants en des termes inédits ;
- ces différentes sources expriment des propositions techniques nouvelles ou reformulent les propositions existantes selon des modalités inédites ;
- ces propositions alternatives sont prises en compte et développent la qualité des projets ;
- la nouvelle problématisation de l'enjeu traité modifie les rapports de force du territoire et renforce la contrainte collective.

Résultats de l'enquête par questionnaire

Trois niveaux d'idées peuvent être distingués, selon l'état d'avancement au niveau duquel se situe le PCET :

- les informations qui viennent compléter le diagnostic du territoire au regard du changement climatique et l'état des lieux des actions en application sur le territoire pour y faire face ;
- les idées d'enjeux ou d'axes stratégiques visant à guider l'action développée dans le cadre du PCET ;
- les idées de solutions techniques à mettre en œuvre.

Il ressort de l'enquête que la concertation permet tout le temps, ou presque, d'apporter des informations, et à un degré moindre des idées.

Plus précisément, les différents types de parties prenantes qui participent à la démarche de concertation, apportent des informations sur les actions déjà en cours ; les parties prenantes politico-administratives et institutionnelles sont celles qui apportent le plus d'information sur le diagnostic ou sur la déclinaison opérationnelle des actions.

Ensuite, les idées apportées par les parties prenantes sont plus souvent relatives au plan d'action, avec la proposition de solutions, qu'à la stratégie générale, et à une remise en cause du modèle de développement actuel (type d'idée qui n'est présentée régulièrement que par la société civile, et particulièrement par les associations).

Partie Prenante	Politique	Institutionnelle	Socio-économique	Rassembleuses	Société civile
Apport infos	+++ <i>actions en cours</i>	+++ <i>actions en cours, diagnostic</i>	+++ <i>actions en cours</i>	++ <i>actions en cours</i>	++ <i>actions en cours</i>
Apport idées	++ <i>plan d'actions</i>	++ <i>plan d'actions</i>	+++ <i>plan d'actions</i>	+ <i>plan d'actions</i>	++ <i>plan d'actions</i>
Intégration des idées	++	++	++	++	++

+++	Tout le temps	++	Très souvent	+	Plutôt souvent
-	Plutôt rarement	--	Rarement	---	Jamais

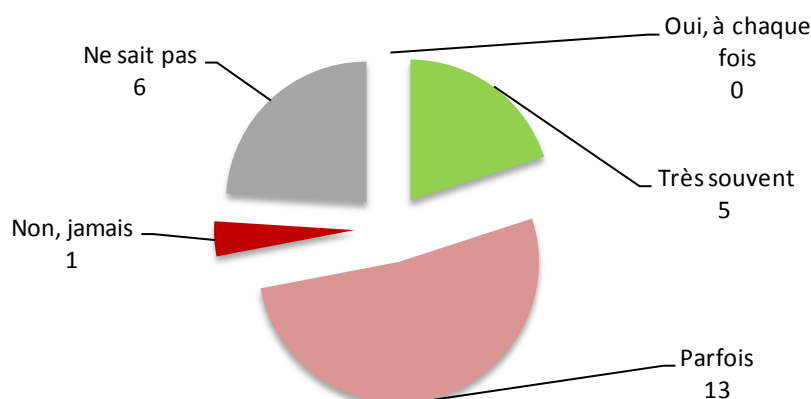
Légende :

Figure 13 : Apport de la concertation pour le PCET

Ces idées apportées par les participants de la concertation ont été assez souvent intégrées au plan d'action, et les chargés de mission PCET des démarches rendues à la phase de mise en œuvre, estiment en majorité (18 sur 25²⁰) qu'elles se sont révélées – parfois ou souvent – efficaces en termes de lutte contre le changement climatique (atténuation et adaptation).

Parmi les répondants, cette efficacité environnementale apparaît d'autant plus que la concertation a été décidée avant le lancement du PCET.

Diriez-vous que les idées nouvelles apportées par les participants et qui ont été retenues dans le PCET se sont révélées efficaces en termes de lutte contre le changement climatique ?



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

N = 25

Figure 14 : efficacité environnementale des idées apportées par la concertation

Résultat des études de cas

²⁰ 6 autres chargés de mission ne savent pas estimer cet apport de la concertation en termes d'idées, et 1 chargé de mission estime au contraire que ces idées apportées par la concertation ne sont pas révélées efficace en matière d'environnement.

Dans l'ensemble des cas étudiés, la possibilité pour les participants de proposer des idées est essentiellement concentrée lors de l'élaboration du plan d'actions.

Pour les 4 cas observés, les conclusions du diagnostic d'émissions de Gaz à Effet de Serre sont généralement présentées aux participants de la démarche de concertation :

- dans un premier temps, avec une conférence ou réunion publique qui vise plus à l'information des participants ;
- dans un second temps, à l'occasion d'ateliers thématiques au cours desquels les enjeux sont présentés plus en profondeur et les réactions des participants entendues – toutefois le temps consacré à ce travail est généralement restreint et les contributions des participants réduites.

Ensuite, et généralement au cours d'ateliers thématiques, il est demandé aux participants, le plus souvent des élus, mais aussi des partenaires, voire des citoyens, de proposer des solutions techniques.

Dans cette optique, les travaux en petits groupes et des techniques d'animation particulières sont généralement mises en œuvre. Toutefois, certains participants ont pu se sentir frustrés ou restreints dans leur participation, par manque de temps d'expression ou par sentiment d'infériorité par rapport à d'autres participants ; c'est ainsi qu'il est régulièrement proposé aux participants de transmettre leurs propositions par voie écrite, avec plus ou moins de succès. Généralement, le résultat de ces expressions est compilé au sein d'un recueil, nommé livre blanc de la concertation. Cependant, ces propositions passent le plus souvent au filtre de la structure porteuse du PCET qui peut être amenée à écarter les positions les plus extrêmes ou les moins réalisables.

Dans l'ensemble, on observe que les propositions retenues ne constituent pas de véritables alternatives, étant donné qu'il s'agit :

- soit de solutions relativement simples et connues de tous, proposées par des profanes ;
- soit de projets plus structurés mais portés depuis longtemps par des partenaires de la structure porteuse du PCET.

Dans tous les cas, il s'agit presque toujours d'idées déjà présentes chez les différents acteurs de la structure porteuse du PCET. Toutefois, ces propositions d'acteurs du territoire, lorsqu'elles correspondent à des attentes des services de la collectivité, peuvent permettre à des projets d'émerger : la concertation agit alors comme une consultation des acteurs du territoire, dont les résultats sont présentés aux élus comme un outil d'aide à la décision.

Ainsi, la sélection des propositions effectuées par les participants de la concertation se fait généralement en interne à la structure porteuse du PCET (en fonction de ses objectifs) et n'apparaît que peu transparente aux yeux des parties prenantes.

Dans les structures étudiées, on constate qu'un travail de déclinaison opérationnelle des actions est régulièrement effectué, soit au même moment que la proposition des actions, soit après leur présélection. Dans tous les cas, c'est par l'intermédiaire de groupes de travail, rassemblant les partenaires de la collectivité (politiques, institutionnels, socio-économiques, associatifs...) que la réflexion sur la mise en

œuvre des actions est généralement initiée, permettant d'écarter des actions non réalisables et d'affiner les autres.

Enfin, pour les 4 PCET étudiés, l'élaboration du plan d'actions se termine toujours en interne, par un travail avec les différents services pour planifier réellement les actions (budget, échéancier, moyens, pilotage...), suivi d'une validation de la part des élus. Dans le cas d'un territoire de projet, aux compétences plus restreintes, un premier travail de hiérarchisation avait été effectué par les élus du territoire qui sont les véritables maîtres d'ouvrage du PCET. Ensuite, dans plusieurs cas, la planification des actions apparaît comme non aboutie, et le plan d'action est plus conçu comme un catalogue d'actions déjà mises en œuvre sur le territoire, ou qu'il pourrait être pertinent de mettre en œuvre, mais sans maître d'ouvrage identifié.

Finalement, le constat peut être fait que les participants de la concertation organisée dans le cadre de l'élaboration du plan d'actions connaissent peu ou mal son contenu lorsqu'ils n'ont pas été impliqués par la suite dans sa mise en œuvre.

Les principaux effets observés en termes d'apport et d'intégration d'idées dans les 4 études de cas sont synthétisés dans le tableau suivant :

Exemple des territoires étudiés	Principaux apports en termes d'information, d'idées et de propositions
Ex. n°1 : Communauté d'agglomération	Quelques solutions originales ont été apportées par les participants (habitants) lors de la concertation comme par exemple l'utilisation des lignes de transport de voyageurs pour le transport de marchandises ou la proposition de compostage collectif de proximité. La démarche a permis de redynamiser des actions proposées par les services de la collectivité ou des partenaires (pédibus, maillage du territoire en pistes cyclables, développement de la filière bois énergie). Pas de propositions remettant en cause le modèle de développement du territoire.
Ex. n°2 : PNR	L'apport en termes d'idées a été limité à l'appui à des propositions existantes (lutte contre la précarité énergétique et développement d'une filière bois-énergie). Un travail mené avec les participants a permis de repérer les freins à l'action et d'ajuster les actions envisagées dans le cadre du PCET. C'est le cas pour la production énergétique par les agriculteurs ou l'approvisionnement local des cantines.
Ex. n°3 : Pays	Peu de propositions ont été exprimées par les habitants conviés aux soirées-apéros-débats, et placés dans une posture de réaction plus que de coproduction. La concertation a contribué à faciliter la hiérarchisation et la validation des propositions des partenaires institutionnels comme par exemple la réduction de l'éclairage public des communes du Pays, la mise en place d'un système de ramassage scolaire ou la fourniture de kits hydro-économes (embouts mousseux...) pour les personnes éligibles aux tarifs sociaux de l'électricité. En outre, les sujets les plus sensibles ont été tenus à l'écart du PCET et de la concertation, comme par exemple le photovoltaïque plein champ ou la rénovation des mas forestiers dans les zones à risque.
Ex. n° 4 : Conseil général	Les ateliers thématiques entre partenaires institutionnels, acteurs socio-économiques et associatifs ont contribué à renforcer l'acceptabilité d'une proposition portée de longue date par le Conseil général en faveur de la mise en place d'une mesure d'éco-conditionnalité des aides à la rénovation/réhabilitation.

Figure 15 : Principaux effets observés sur les idées dans les 4 études de cas

Conclusion : la concertation a-t-elle favorisé l'émergence de propositions alternatives dans l'élaboration des PCET ?

Dans la plupart des cas, la production d'idées et l'échange d'informations constituent les objectifs recherchés en priorité à travers la mise en place des démarches de concertation associées aux PCET.

Au-delà d'un simple apport en termes d'information et de communication aux participants, les démarches de concertation s'inscrivent dans une logique « utilitariste » visant à faire alimenter, par les parties prenantes, l'élaboration du diagnostic et/ou du plan d'actions.

A cet égard, la confrontation des points de vue et le témoignage des acteurs concernés sont deux formes de concertation privilégiées dans les démarches observées.

Pour autant, si ce travail aboutit généralement à la formulation de solutions techniques par les participants et jugées intéressantes par la collectivité, la réflexion collective n'aboutit pas à une remise en question du modèle de développement actuel.

Ce constat s'explique par le fait que le PCET, comme document de planification, a moins vocation à discuter de controverses qu'à faire émerger des propositions d'action collective susceptibles de favoriser et de coordonner l'engagement d'un maximum de maîtres d'ouvrage. Tout comme les démarches d'Agenda 21, dont ils sont souvent issus, les PCET, du moins dans leur première version, se caractérisent en effet par leur faible portée prescriptive.

Ce faisant, non seulement la concertation dans les PCET s'en trouve relativement cadrée, tant au niveau des sujets abordés que des publics invités ou des dispositifs d'animation, mais également les propositions les plus controversées ou radicales, selon un effet d'éviction, sont généralement écartées lors de la formalisation du plan d'actions.

Pour autant, le processus d'enrichissement de la démarche par le biais de la concertation ne saurait se réduire à l'apport de propositions alternatives. D'un point de vue des informations, la consultation des différentes parties prenantes permet à la collectivité de mieux prendre en compte les attentes des acteurs du territoire. Cet effet d'apprentissage des attentes des habitants vis-à-vis des questions climatiques est particulièrement visible pour les élus engagés dans ces démarches.

3.3.3 Effet potentiel n°3 : affirmation à moyen et long terme de politiques publiques

Le dernier effet potentiel identifié dans la revue de littérature portait sur la capacité des démarches de concertation à stabiliser à moyen et long terme une action publique environnementale. La quatrième question d'évaluation visait ainsi à analyser le rôle des démarches de concertation dans le suivi de l'ensemble du processus décisionnel, l'intégration des intérêts des différents acteurs et l'imbrication des différents niveaux d'action dans la construction des orientations et la pérennisation d'une politique climatique au-delà du seul moment planificateur.

La réponse à cette question évaluative s'est structurée autour des critères de jugement suivants :

- des actions sur le territoire sont reconnues, labellisées et arrimées aux objectifs du PCET ;
- un réseau ou une communauté d'acteurs (publics et privés) se structure autour des questions climatiques ;
- l'action climatique gagne en visibilité du fait de cette structuration ;
- des actions climatiques sont mises en œuvre sur la base de décisions collectives et en dehors du PCET ;
- des résultats sont et font l'objet d'opérations de suivi et d'évaluation permettant au besoin de réorienter l'action collective.

Résultats de l'enquête par questionnaire

La notion de gouvernance renvoie à la participation des publics de la concertation pris collectivement. Cette notion renvoie à l'idée de structuration et de mise en mouvement d'une communauté de gestion prenant en charge les questions climatiques après et au-delà du moment planificateur.

L'apport des démarches de concertation en termes d'organisation et de gouvernance de l'action publique peut être décliné selon 4 niveaux d'effets :

- une meilleure connaissance mutuelle des parties prenantes ;
- la création de liens entre les parties prenantes de différentes échelles territoriales ;
- une meilleure compréhension des attentes et intérêts de chacun ;
- une mise en évidence de tensions, conflits et rapports de force.

Tout comme pour l'apport aux acteurs individuels, un décrochage est observé concernant l'intensité de l'apport pour la gouvernance, de la lutte contre le changement climatique.

En effet, alors que la démarche de concertation a généralement contribué à améliorer la connaissance mutuelle qu'ont les parties prenantes (24 chargés de mission sur 26 sont d'accords sur ce point), l'apport est moindre en termes de création de liens ou d'amélioration de la compréhension des attentes et intérêts de chacun (16 chargés de mission sur 26 sont d'accords sur ce point), et encore plus faible en ce qui concerne la mise en évidence de tensions (relevée que par 10 chargés de mission).

Diriez-vous que, grâce à la concertation :

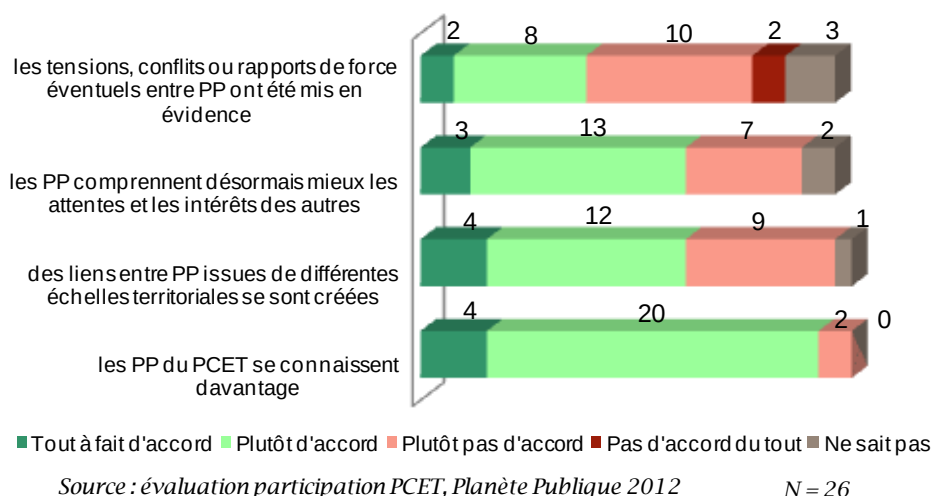


Figure 16 : apport de la concertation pour la communauté de gestion énergie-climat

Résultat des études de cas

De manière générale, sur les 4 territoires étudiés, on observe que ce sont principalement des partenaires habituels de la collectivité qui sont sollicités pour participer à la concertation organisée dans le cadre de l'élaboration de son PCET. Ainsi, si les liens avec les partenaires techniques (administratifs, institutionnels, consulaires, associatifs) ont été consolidés, en revanche peu de nouveaux partenariats ont été véritablement initiés.

Pour autant, la concertation contribue bien à la participation d'acteurs habituellement non engagés sur ces enjeux énergie-climat : élus, acteurs socio-économiques, citoyens... Le réseau de personnes intéressées par la lutte contre changement climatique a ainsi été élargi sur l'ensemble des territoires étudiés, en particulier via la sensibilisation effectuée au cours de la démarche de concertation.

Les études de cas ont ainsi permis de mettre en évidence une meilleure interconnaissance des participants de la concertation²¹, avec une meilleure appréhension du « qui fait quoi » sur ce type d'enjeux et ainsi l'identification de potentielles personnes ressources. Dans certains cas, des tensions ont même été mises en évidence, notamment dans le secteur agricole, dans 3 cas sur 4.

Cependant, du fait d'un certain cadrage de la concertation, on constate que les sujets les plus controversés ont eu tendance à être tenus à l'écart des discussions.

La structuration d'un véritable réseau d'acteurs ou d'une communauté de gestion de la problématique du changement climatique n'est cependant que partielle dans les 4 cas observés. En effet, aucune des collectivités étudiées n'est épargnée par une tendance assez naturelle à l'essoufflement de la participation au fur et à mesure de la démarche de concertation qui agit donc comme un filtre, en ne retenant que les participants les plus motivés. La contrainte des moyens humains et financiers des

²¹ Y compris de la structure porteuse du PCET, mise en visibilité grâce à la concertation mise en œuvre – effet particulièrement fort pour les territoires de projet dont les compétences et rôles sont relativement peu connus.

petites collectivités étudiées (Pays, PNR) renforce cette tendance à l'essoufflement de la tendance : les moyens affectés à l'élaboration du PCET et à la concertation peuvent être réaffectés à d'autres projets une fois la planification achevée.

A cela s'ajoute la perte d'une partie des participants, ou dans d'autres cas, l'initiation d'une nouvelle concertation dans la phase de mise en œuvre des actions du PCET, ce qui, en toute logique contribue davantage à morceler la gestion collective des enjeux climatiques portés lors de la concertation.

En outre, si le PCET permet généralement la labellisation et la légitimation des actions menées sur le territoire en faveur de la lutte contre le changement climatique et identifiées lors de la concertation, en revanche, leur mise en œuvre apparaît souvent déconnectée du PCET : une reprise en main s'effectue soit par les services de la structure porteuse du PCET, soit par les différents acteurs du territoire. Le PCET ne guide alors pas l'action en faveur de la lutte contre le changement climatique sur le territoire ; d'ailleurs un certain nombre de participants à la concertation ne connaissent pas le contenu du plan d'action.

Toutefois, des instances ont pu être créées pour favoriser tant la mise en œuvre des actions que leur suivi, et finalement leur coordination.

Ainsi, pour accompagner la mise en œuvre du plan d'actions, les maîtres d'ouvrages (services en interne, élus locaux, voire citoyens) et leurs partenaires techniques travaillent généralement de concert. Deux grandes configurations ont été observées : des groupes de travail autour de projets rassemblant toutes les parties prenantes relatives au sujet, ou alors un réseau ou club mettant en relation les différents maîtres d'ouvrage (parfois un réseau existe pour chaque grand type de maître d'ouvrage). Outre la mutualisation et la mise en œuvre d'actions en commun, des outils et informations peuvent être mis à disposition de ces participants par la structure porteuse.

En complément de ces groupes, des instances de suivi sont généralement mises en œuvre, ou alors rattachées à une instance déjà existante (lorsqu'un Agenda 21 est par ailleurs mis en œuvre). En particulier, dans un des cas étudiés, ce comité de suivi était constitué de parties prenantes volontaires, et recrutées lors de la phase de concertation organisée lors de l'élaboration du PCET.

Enfin, dans bien des cas, une animation territoriale se poursuit, auprès du grand public généralement, sous la forme notamment d'une pérennisation des événements initiés lors de la concertation (soirées ciné-débat, conférence annuelle...).

Il est à noter qu'un des cas étudiés ne se trouvait pas encore en phase de mise en œuvre, mais que ce que l'on pourrait appeler concertation au sens large (suivi participatif, animation territoriale, groupes de travail...) était inscrite dans le plan d'action de son PCET, et constituait même son troisième axe stratégique.

Les principaux effets observés en termes d'affirmation des politiques climatiques dans les 4 études de cas sont synthétisés dans le tableau suivant :

<i>Exemple des territoires étudiés</i>	Principaux apports en termes d'affirmation des politiques publiques climatiques
Ex. n°1 : Communauté d'agglomération	Développement d'un réseau d'acteurs – Investissement accru des communes – Mutualisation des moyens – Rationalisation des actions – Mise en place du dispositif des Ambassadeurs des Agenda 21
Ex. n°2 : PNR	Engagement de 5 des 10 communes du PNR à travers une convention – Charte des engagements
Ex. n°3 : Pays	Essoufflement de la démarche suite à l'adoption du PCET – Reconnaissance institutionnelle et mise en visibilité du Pays et de ses politiques – Implication accrue des élus (individuels)
Ex. n° 4 : Conseil général	Relance de la démarche plusieurs mois après l'adoption du PCET – Expérimentation de réseaux sectoriels – Généralisation du mécanisme d'éco-conditionnalité pour les aides aux communes

Conclusion : la concertation a-t-elle favorisé l'affirmation, à moyen et long terme, de politiques publiques ?

Les PCET existent, sont en général connus et reconnus, et sont à l'origine d'un cadre normatif d'action sur le territoire.

En outre, la concertation s'inscrit comme une étape importante de la constitution de ce cadre d'action, puis de sa diffusion et adoption par les acteurs du territoire, voire de sa « célébration » (restitution, partage...).

Si, dans l'ensemble, ces démarches contribuent à renforcer la visibilité des problématiques climatiques, pour un certain nombre d'acteurs du territoire, la concertation est aussi l'occasion de faire inscrire leurs actions au sein du plan d'action du PCET, permettant de leur apporter une certaine reconnaissance et légitimité au travers de cette procédure de « labellisation ».

Pour autant la concertation reste peu utilisée pour favoriser l'appropriation de ce cadre d'action et le partage de la mise en œuvre des actions définies. Ainsi, un effet de filtre plutôt que de diffusion s'opère, avec généralement une perte en ligne progressive du nombre de parties prenantes associées à la démarche de PCET, au fur et à mesure de son avancement. Alors qu'un élargissement de la communauté de lutte contre le changement climatique intervient au cours de la démarche d'élaboration, sa structuration n'est pas aboutie et tend à se déliter en phase de mise en œuvre du PCET.

De fait, une véritable rupture dans le processus de concertation apparaît généralement entre les phases d'élaboration et de mise en œuvre du PCET, au cours de laquelle des formes de concertation différentes peuvent être développées, selon le périmètre d'action.

Par ailleurs, si une instance *ad hoc* est généralement mise en place pour piloter et suivre la mise en œuvre des actions, elle est le plus souvent limitée aux représentants et partenaires de la collectivité, sans intégration des publics participant

ou ayant participé à la concertation. De surcroît, ce type d'instance apparaît, à l'heure actuelle, peu en mesure de coordonner les différents maîtres d'ouvrage impliqués dans la mise en œuvre du plan d'action tant du fait du caractère non prescriptif du document que de l'insuffisante répartition des maîtrises d'ouvrage. Loin d'être épuisée lors de la concertation, la recherche de relais et de porteurs de projets, reste un enjeu majeur pour la collectivité tout au long de la mise en œuvre du plan d'actions.

En définitive, deux phénomènes affaiblissent l'écho que pourraient porter la concertation et le PCET dans l'affirmation à moyen et long terme d'une politique publique climatique : d'un côté, la faible appropriation du PCET par les acteurs du territoire, y compris par les participants à la concertation ; de l'autre, l'insuffisante mise en cohérence des actions des PCET avec les dynamiques d'action locales.

4 CONCLUSIONS

4.1 Une démarche effective ayant permis des avancées évidentes

Avec un taux de présence de 80 % dans les PCET étudiés, le recours à la concertation est indéniablement passé dans les mœurs et les collectivités semblent avoir bien intégré les impératifs de concertation et de co-construction dans les exercices de planification climatique.

Si les moyens humains et financiers restent modestes, au regard notamment des enjeux et des ambitions portés par la planification climatique, les collectivités se mobilisent à travers le volontarisme des élus, le dynamisme et l'inventivité des chargés de mission mais aussi le recours généralisé à des prestataires ou supports (services internes, bureaux d'études, partenaires institutionnels...).

Relativement homogènes dans leur conception comme dans leur mise en œuvre, les démarches de concertation se matérialisent principalement sous deux formes : des démarches d'information et de sensibilisation élargie (diagnostic, diffusion du plan d'action) d'une part, et du travail en petits groupes de partenaires (élaboration plan d'action, mise en œuvre) d'autre part.

Enfin, ces démarches, qui ne touchent finalement qu'un nombre limité de personnes, n'en produisent pas moins des effets d'apprentissage pour les collectivités qui les mettent en œuvre : montée en compétences des agents dans le montage et la conduite des concertations, allocation de ressources dédiées à cette thématique, reconnaissance du rôle de la concertation par les élus, meilleure identification de la structure porteuse sur le territoire...

En définitive, les expériences de concertation observées dans les PCET forment une « première génération » de démarches de concertation dont les effets apparaissent certes limités par rapport aux impacts escomptés mais qui traduisent des avancées effectives, et ce sur les trois dimensions identifiées (acteurs, idées et politiques) par rapport à des démarches plus classiques d'information ou de sensibilisation : elles dépassent la simple prise en compte des acteurs pour favoriser leur connaissance et leur compréhension réciproque ; elles vont au-delà de la simple information pour apporter de nouvelles solutions techniques ; elles ne se limitent pas à la simple application des cadres de politiques publiques sectorielles existants, mais formalisent un cadre d'action ad hoc. Pour autant, les effets de ces démarches ne transforment pas le système : la concertation ne parvient en effet pas à développer vraiment l'engagement des participants, à remettre en discussion le modèle économique sous-jacent et à construire une nouvelle coopération dans l'action de mise en œuvre du plan climat.

	Absence de concertation	Concertation avec effets préservant le système	Concertation avec effets transformant le système
<i>Acteurs</i>	prise en compte	connaissance / compréhension	mobilisation / engagement
<i>Idées</i>	information	solutions techniques	remise en cause du modèle
<i>Politiques</i>	application	formalisation cadre d'action	coopération dans l'action

4.2 Une démarche encore « hors sol »

Sans remettre en cause totalement la pertinence et la cohérence des démarches de concertation, il convient de souligner que ces dernières ne sont pratiquement jamais arrimées rigoureusement à des stratégies d'adaptation au contexte ou aux enjeux climatiques.

En effet, les démarches de concertation s'avèrent tout d'abord insuffisamment ciblées par rapport aux priorités du territoire et les acteurs les plus émetteurs sont le plus souvent absents des discussions. Elles sont ensuite davantage conçues dans une optique de facilitation de l'élaboration du PCET que dans la recherche d'efficacité et de cohérence environnementale.

Leur mise en œuvre s'avère dès lors moins le fruit d'une déclinaison d'objectifs stratégiques que la traduction d'un certain pragmatisme : les démarches sont développées de façon différente selon la nature de la collectivité, ses moyens et la capacité d'action des parties prenantes en présence. Les dispositifs de concertation utilisés dépendent également d'une « boîte à outil type » non construite en fonction des objectifs à atteindre mais en fonction de facteurs relatifs aux moyens mis à la disposition du chargé de mission ou aux influences extérieures dont la collectivité peut bénéficier.

En définitive, si la concertation est une démarche perçue comme utile, voire dans certains cas incontournable, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des PCET, ses objectifs restent flous et non formalisés, en premier lieu parce que ses apports s'avèrent mal connus et diffus et ensuite parce que sa mise en œuvre est pragmatique et incrémentale.

4.3 Une démarche doublement bridée

Du fait de leurs principes de déploiement comme de leur cadre d'application, les démarches de concertation n'apparaissent pas à même de produire pleinement les effets attendus.

Elles apparaissent en effet prises en étau entre deux contraintes. La première est constituée par les présupposés idéologiques et méthodologiques qui figent la concertation comme un bien en soi sans chercher à construire son utilité spécifique. Il en résulte un effet induit paradoxal : 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...).

La deuxième contrainte, liée à l'objet de concertation, est que le PCET s'avère insuffisamment prescripteur, comme processus de planification, pour donner de la force aux processus de concertation engagés. La faible affirmation d'une stratégie ciblée, l'insuffisante déclinaison opérationnelle des actions et le déficit de suivi et de pilotage observés dans les PCET étudiés témoignent des limites du dispositif actuel de planification dans sa capacité à optimiser les apports de la concertation.

Dans ce contexte, la concertation ne permet qu'un effet levier limité en termes d'efficacité environnementale, d'autant que les démarches observées à ce stade sont insuffisamment adaptées au contexte et aux enjeux climatiques locaux et s'inscrivent

d'avantage dans une logique de mise en œuvre de processus que d'atteinte de résultats.

4.4 Une démarche perfectible

Au final, les démarches de concertation étudiées s'avèrent perfectibles. Pour ce faire, deux voies sont envisageables : désacraliser la concertation et renforcer la qualité de l'outil PCET.

Pour la première approche, il s'agit d'abord de mieux rattacher la stratégie de concertation à la stratégie climatique afin que les enjeux soumis au débat correspondent bien aux enjeux identifiés comme prioritaires dans le diagnostic. Cela passe en particulier par un meilleur ciblage des acteurs de la concertation afin que soient associés en priorité les émetteurs les plus importants du territoire. Le choix des objectifs et des outils de concertation ne devrait intervenir qu'ensuite, dans un souci d'adéquation plus que dans une recherche d'innovation. Une piste d'amélioration serait également de favoriser l'appropriation des problématiques de vulnérabilité des territoires à travers la concertation.

Pour la seconde voie, il s'agit de développer la portée prescriptive de l'outil actuel PCET afin de renforcer la place et surtout les effets de la concertation. Ce renforcement et la mise en cohérence, avec le PCET, des instruments réglementaires (SCoT, PLU...) mais aussi incitatifs (économies réalisées, coordination des acteurs) apparaissent comme des pistes incontournables pour consolider les processus de planification actuels.

Dans les faits, ces deux voies sont complémentaires : elles visent toutes deux à renforcer la portée des processus de concertation et à rendre à la participation sa vocation stratégique, à savoir améliorer l'efficacité de l'action publique, en l'occurrence l'efficacité environnementale des actions inscrites dans les plans climats.

ANNEXES

Annexe n°1 : présentation des caractéristiques des PCET ayant pris part à l'enquête

Annexe n°2 : illustrations issues des études de cas

Annexe n°3 : revue de littérature

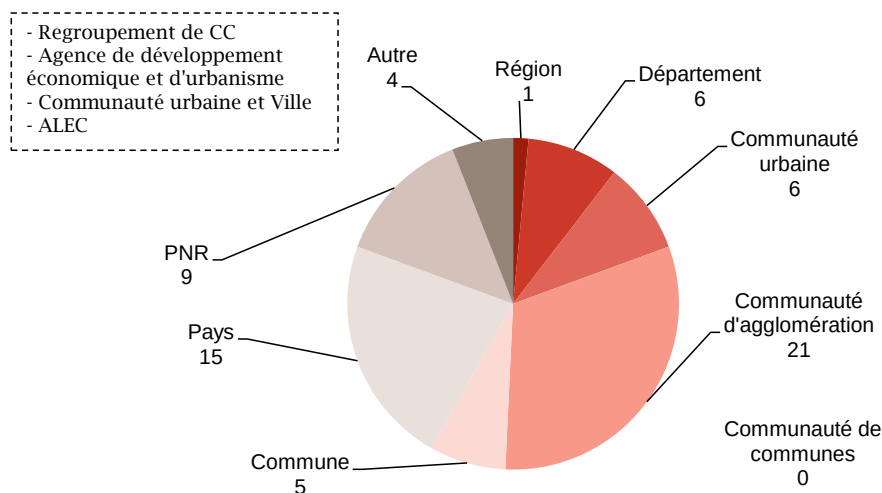
Annexe n°4 : référentiel d'évaluation

Annexe n°1 : présentation des caractéristiques des PCET ayant pris part à l'enquête

- Présentation des structures répondantes

Les structures ayant le plus répondu à l'enquête sont les Communautés d'Agglomération, avec 21 réponses (soit 10 % du nombre total de Communautés d'agglomération en France). Viennent ensuite les territoires de projet que sont les Pays (15 réponses) et les PNR (9 réponses) ; la répartition des répondants par type de structure est présentée à travers le graphique suivant.

Pour quel type de structure travaillez-vous ?



N = 68

Figure 17: Répartition des structures répondantes

Une grande partie des structures répondantes ont été créées récemment²² : 31 structures sur 53 l'ont été après 2000 ; 8 ayant été créées avant cette date.

Si les structures répondantes disposent de plusieurs compétences, il est possible de regrouper ces compétences selon trois ensembles :

- Les compétences transversales (développement économique, environnement et aménagement du territoire) possédées par une grande partie des structures ;
- Les compétences sectorielles, principalement en matière d'environnement (déchets, énergie, eau...), dont certaines structures disposent et d'autres non ;
- Les compétences relatives à l'adaptation au changement climatique (gestion des risques naturels, actions sanitaires...) et à une action directe auprès de la population (information, formation), qui sont moins

²² Les communautés d'agglomération ont été instituées par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999 (dite loi Chevènement) ; Les Pays ont été créés par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 (dite loi Pasqua).

régulièrement à disposition des structures répondantes.

- *Caractéristiques des territoires*

Sur le plan démographique, les répondants se situent sur des territoires moyennement peuplés : 55 territoires sur 66 comptent entre 50 000 et 500 000 habitants ; 8 autres territoires regroupent moins de 50 000 habitants (seuil d'obligation pour la réalisation des PCET), alors que seuls 3 répondent plus de 1 million d'habitants (Région, Métropoles).

La moitié des territoires des répondants présente une superficie comprise entre 200 et 2 000 km² ; tandis qu'un territoire s'étend sur moins de 20 km² et cinq sur plus de 10 000 km².

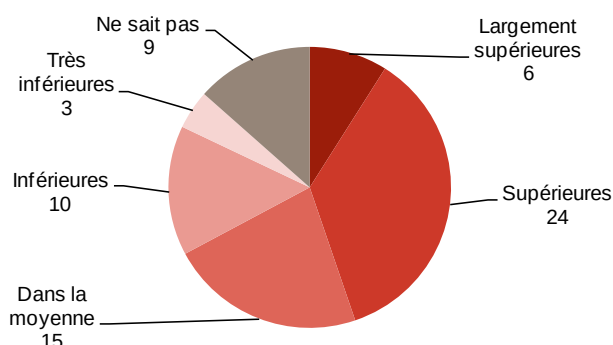
Plus encore que les caractéristiques précédentes, la densité de population²³ et l'urbanisation constituent les deux facteurs essentiels du pont de vue des émissions de Gaz à Effet de Serre du territoire : 26 des territoires étudiés sont majoritairement urbains (communes et intercommunalités principalement), 13 périurbains, 12 semi-ruraux et 13 ruraux.

Les deux principaux secteurs économiques des territoires concernés sont l'agriculture (et les industries agro-alimentaires associées) et le commerce, tous deux cités par la moitié des répondants ; viennent ensuite les services, administrés et marchands, l'industrie et le tourisme, chacun mentionné par un tiers des répondants.

- *Enjeux territoriaux du changement climatique*

Sur le volet atténuation de la lutte contre le changement climatique, les émissions de Gaz à Effet de Serre des territoires concernés (en teqCO₂/habitant) sont estimées par les chargés de mission PCET²⁴ comme globalement supérieures à la moyenne nationale, d'environ 6 tonnes d'équivalent CO₂ par an et par habitant, comme le montre le graphique suivant.

Comment situeriez-vous les émissions de votre territoire par rapport aux émissions moyennes ?



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

N = 67

²³ Les émissions sont généralement comptabilisées en quantité de Gaz à Effet de Serre émise par habitant

²⁴ 9 d'entre eux ne savaient pas répondre, ce qui s'explique généralement par un périmètre du PCET limité à la collectivité (patrimoine, services...), d'où une absence de diagnostic territorial.

Figure 18 : Niveaux d'émission de Gaz à Effet de Serre des territoires répondants

Au niveau de la répartition de ces émissions par secteur d'activité, les principales sources d'émission citées dans l'enquête sont les transports, les bâtiments, l'agriculture et l'industrie, comme illustré par le graphique suivant. Si ce constat peut être transposé à l'échelle nationale, en revanche l'industrie peut paraître sous-estimée, avec seulement 23 répondants qui la citent comme l'un des 3 principaux secteurs d'émission, et très peu qui la placent en première position (agriculture²⁵, bâtiments et transports étant placés comme principal secteur émetteur environ 18 fois chacun).

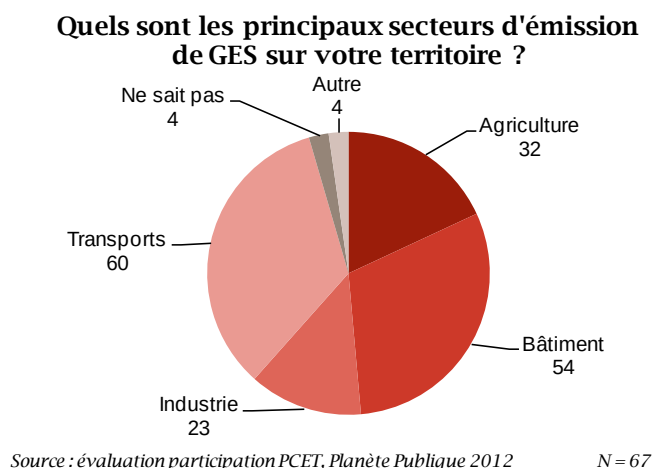


Figure 19 : Principaux secteurs d'émission sur les territoires répondants

Des objectifs de réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre sur les territoires sont fixés par rapport à ces niveaux actuels d'émission (ou plus exactement par rapport à la date de réalisation du diagnostic). En dehors du tiers de structures qui indiquent ne pas avoir d'objectifs déterminés²⁶, les objectifs fixés se trouvent être majoritairement en accord avec les objectifs généraux (3 * 20 européen, facteur 4 français) ; 9 structures indiquent poursuivre des objectifs plus ambitieux.

En ce qui concerne le second volet de la lutte contre le changement climatique dédié à l'adaptation, la majorité des chargés de mission PCET (48 sur 67) estime que leur territoire est vulnérable au changement climatique, voire très vulnérable (10 répondants, dont 4 PNR).

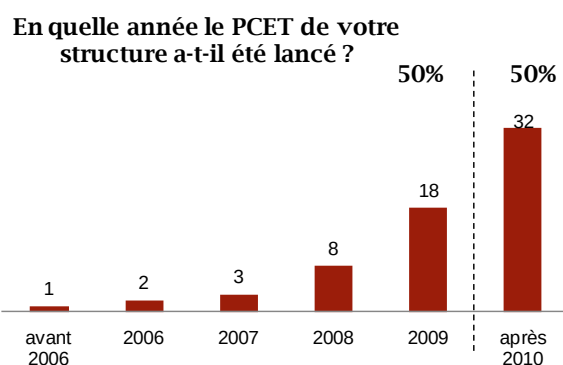
- Contexte et lancement des démarches de PCET

L'enquête montre que le nombre de démarches PCET est en forte augmentation, notamment depuis l'année 2010 qui marque l'instauration de la loi rendant les PCET obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants.

²⁵ L'agriculture constitue alors, dans 80 % des cas, le premier secteur économique du territoire.

²⁶ Ce qui peut s'expliquer par un faible état d'avancement de la démarche ou par un périmètre du PCET limité à la collectivité.

Malgré tout, la majorité des chargés de mission PCET estiment que leur Plan Climat est le fruit d'une démarche volontaire (42 cas sur 60), ou tout du moins qu'une volonté en interne s'accordait avec une obligation externe (12 cas sur 60) ; finalement cette démarche est considérée comme purement obligatoire par seulement 10 % d'entre eux.



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

N = 64

Figure 20 : date de lancement du PCET des structures répondantes

Dans la mesure où la moitié des démarches de PCET n'ont été lancées qu'après 2010, à la date de l'enquête seulement la moitié des structures répondantes a défini un plan d'action²⁷.

- Enjeux et objectifs des PCET

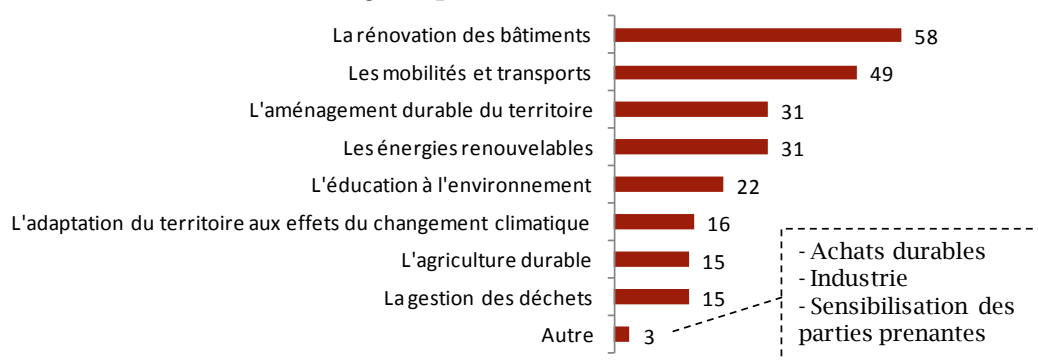
Pour la majorité des chargés de mission PCET interrogés (41 sur 66), le PCET de leur structure porte à la fois sur la collectivité (patrimoine, compétences...) et sur le territoire ; 9 PCET portent uniquement sur la collectivité (notamment des départements) et 16 uniquement sur le territoire (en majorité des Pays).

En ce qui concerne les enjeux du changement climatique repris dans les PCET, la rénovation des bâtiments apparaît comme un enjeu prioritaire (cité par 58 répondants sur 68, et placé en tête 40 fois), suivi par les transports (cité 49 fois). Si ces deux principaux enjeux renvoient aux deux secteurs considérés comme les plus émetteurs par les chargés de mission PCET interrogés, en revanche, l'agriculture qui était placée comme le troisième secteur le plus émetteur n'est pas systématiquement prise en compte dans les priorités des PCET. De même, sur les 10 territoires qui se considèrent comme très vulnérables face au changement climatique, seuls 4 placent l'adaptation au changement climatique comme l'une des priorités de leur PCET.

Les enjeux prioritaires des PCET étudiés, qui n'apparaissent pas corrélés aux compétences des structures, sont présentés à la figure ci-après :

²⁷ Pour 12 d'entre elles ce plan d'action est mis en œuvre depuis plus de 2 ans, et seules les 3 plus anciennes démarches (datant de 2005 et 2006) ont fait l'objet d'un bilan ou sont en révision.

Quels sont les enjeux prioritaires de votre PCET ?



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012

N = 68

Figure 21 : les priorités des PCET pour agir en matière de lutte contre le changement climatique

- Moyens engagés au sein des PCET

Les budgets consacrés par les structures au PCET sont très variables d'une structure à l'autre²⁸. Si dans l'ensemble les plus gros budgets (plus d'un million d'euros) sont engagés par les grandes villes et Communautés d'agglomération (10 au total), les budgets plus modestes (moins de 50 000 €) le sont par des structures de moindre envergure. L'état d'avancement actuel du PCET est un facteur influençant le montant des fonds mobilisés pour accompagner la mise en œuvre de leur plan d'action.

Au niveau des moyens humains, la moitié des démarches étudiées mobilisent moins de 2 ETP.

- Impacts des PCET

Sur les 26 PCET disposant d'un recul suffisant pour en analyser les premiers effets, la majorité des chargés de mission (19 sur 26) annoncent que le PCET de leur structure a plutôt permis de mieux répondre aux enjeux du changement climatique, en revanche :

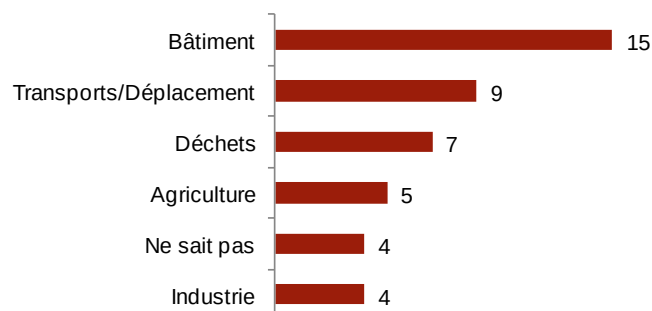
- une seule collectivité estime que ses objectifs de réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre seront atteints ou dépassés, la majeure partie des répondants ne pensant pas que les objectifs seront atteints ;
- la grande majorité des chargés de mission indique que le PCET n'est pas à même d'avoir un effet sur la vulnérabilité du territoire (16 sur 26), ou n'en sait rien (7 sur 26) – seuls deux estimant que le PCET aura contribué à la diminuer.

Selon les chargés de mission PCET, les secteurs ayant consenti le plus d'efforts en matière de réduction des Gaz à Effet de Serre, sont les secteurs du bâtiment et des transports, qui étaient aussi les secteurs d'activité pour lesquels les enjeux

²⁸ Notons que 13 chargés de mission PCET ne savent pas évaluer le budget de leur démarche.

étaient les plus importants.

Quel secteur a consenti le plus d'efforts en matière de réduction des émissions de GES ?



Source : évaluation participation PCET, Planète Publique 2012 N = 26

Figure 22 : Engagement des secteurs d'activité dans des efforts de réduction des émissions de GES

Annexe n°2 : illustrations issues des études de cas

Parmi les études de cas réalisés, trois exemples peuvent être relatés afin de présenter la diversité des formes et des résultats des concertations menées sur le territoire. Ces trois illustrations correspondent à trois échelles de déploiement différentes : un Pays, une communauté d'agglomération et un Département. Elles sont présentées après un tour d'horizon des enseignements des cas d'étude.

Exemple n°1 : la concertation dans le cadre du PCET d'un Contrat de Pays

Le premier exemple concerne un territoire de Pays tel que défini par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

Lancé en 1998 avec la création, sous la forme d'association du Conseil de Développement, le Pays en question a été officiellement reconnu en 2001. Il compte environ 100 000 habitants et regroupe une soixantaine de communes et 5 Communautés de commune de taille moyenne sur un territoire de associant trois entités géographiques : la montagne, le piémont et le littoral (méditerranéen).

- *Un territoire rural très vulnérable, où les transports représentent la première source d'émission*

Le profil environnemental et climatique du Pays, établi à partir des données du territoire en 2006 fait état de consommations d'énergie totales légèrement inférieures à la moyenne nationale, de l'ordre de 1,74 tep/habitant. Bien que situé majoritairement en zone rurale, l'agriculture et l'industrie présentent un impact très faible sur le bilan des consommations du territoire. La principale part des émissions est imputable au secteur des transports du fait de l'activité touristique du territoire, en particulier sa frange littorale et des relations routières, ferroviaires et portuaires. L'insuffisance des services de transports en commun explique également le recours massif à la voiture individuelle sur le territoire. Le secteur de l'habitat, en majorité résidentiel, représente le deuxième secteur d'émissions. Les maisons individuelles, les mas isolés et l'ancienneté du parc de logements sociaux expliquent cette tendance.

En outre, le Pays peut être considéré comme un territoire très vulnérable, particulièrement exposé aux risques propres au milieu méditerranéen, incendies et inondations, que la perspective du changement climatique pourrait aggraver.

- *Le PCET : un outil volontaire mais faiblement prescripteur*

Si la démarche de PCET en tant que telle n'est pas très ancienne, elle se rattache néanmoins à une réflexion du territoire sur la problématique « Energie-Climat » consubstantielle à la création et à la montée en puissance du Pays au milieu des années 2000. Cet engagement en fait l'un des territoires les plus en avance sur ces questions au niveau régional.

Le PCET complète en outre l'Agenda 21 local élaboré par le Pays en 2009, notamment sur son premier axe visant la gestion des ressources naturelles et ses trois volets eau, forêt, énergie.

La démarche, initiée en 2009 dans le cadre d'un appel à projets (« territoires innovants ») ADEME-Région s'est achevée en 2011 avec la formalisation et l'adoption d'un plan d'action. En 2012, le PCET se trouve dans une phase de mise en œuvre qui devrait se poursuivre jusqu'en 2013.

Il importe de souligner que l'engagement du Pays repose en premier lieu sur une démarche volontaire, qui ne s'appuie sur aucune obligation pour le Pays mais qui émane de la volonté des élus et des agents des communes du territoire. En dépit de ce volontarisme, le PCET engagé possède un caractère faiblement prescripteur, du fait de l'absence de compétences du Pays pour assurer la maîtrise d'ouvrage des actions, et du fait de son statut associatif. Ceci se traduit par la faible portée programmatique du plan d'action, appelé à cet égard « catalogue d'actions » dans le document final du PCET.

- Description de la concertation

L'enjeu de la concertation souhaitée par le Pays consistait à définir un cadre permettant de toucher au mieux les citoyens tout en tenant compte des contraintes inhérentes au Pays, à savoir : ses moyens limités, sa faible visibilité par la population et l'hétérogénéité du territoire... En partie pour ces raisons, le choix a été fait de ne pas faire appel à un prestataire externe (bureau d'études, association...) mais de confier l'élaboration et le pilotage de la concertation à la chargée de mission du PCET.

La concertation a été positionnée en amont de l'élaboration du PCET, parallèlement à la conduite du diagnostic et de l'identification des enjeux : elle a principalement été déployée lors de la phase d'élaboration pour enrichir le diagnostic et pour identifier les actions à inscrire dans le Plan d'action.

Deux principes ont guidé l'organisation générale de la démarche qui visait à la fois à favoriser le témoignage d'acteurs locaux susceptibles de faire partager leur expérience et à s'appuyer sur un réseau local existant permettant d'assurer l'ancrage territorial dans les villages, de communiquer facilement, de garantir le caractère convivial de l'action et de respecter la philosophie de la démarche.

En dehors de ces grands principes d'intervention, la démarche n'a pas fait l'objet d'objectifs précisément formalisés, en termes de résultats (nombre de participants à toucher, type de publics sensibilisés...) comme en termes d'impacts (apport des événements sur les publics, degré de sensibilisation, apport d'idées nouvelles...).

Plus concrètement, la concertation qui a été menée par le Pays sur l'espace d'une année, s'est matérialisée autour de 3 moments ayant fait intervenir 3 types de publics différents :

- **l'organisation de 5 soirées-débats** : organisées par le biais des Bistrots de Pays ces soirées avaient pour but de sensibiliser les participants (habitants, élus, associatifs...) aux liens existant entre les actes du quotidien et le changement climatique ; cette série de soirées, présentées comme des conférences a privilégié des intitulés « accrocheurs et attractifs » et un discours tourné vers les économies pour les habitants (transports, chauffage...). Le caractère « tous publics » de l'action a été un facteur décisif dans le choix des supports utilisés pour faire passer des messages. C'est pourquoi, des vidéos pédagogiques ont été utilisées pour animer les soirées.

Choisie avec soin, chaque vidéo a permis de délivrer un message fort concernant le thème développé. Suite à quoi, et afin de faire le lien avec le territoire, des témoins locaux (élus, agriculteurs, artisans, associatifs...) étaient invités à évoquer leur expérience. Les débats qui pouvaient s'ensuivre étaient animés par le Pays. Un livre blanc a été rédigé afin de restituer les échanges qui ont eu lieu dans le cadre de cette action²⁹.

- **l'organisation d'un séminaire de travail avec les partenaires institutionnels** : une fois réalisés le diagnostic et la présentation de la démarche lors de la dernière soirées-débats avec les citoyens, un séminaire de travail a été organisé avec les élus, les partenaires institutionnels et les acteurs socio-économiques du territoire afin de définir des objectifs permettant de répondre aux enjeux identifiés dans le diagnostic. Ce séminaire, présenté sous la forme de 6 ateliers de travail thématiques regroupés sur 3 jours a permis de préciser et de hiérarchiser les actions à inscrire dans le plan d'action.
- **le renforcement des actions de formation et de conseil aux élus** : parallèlement aux deux autres formes précédentes de consultation, la démarche de PCET a été l'occasion pour le Pays de relancer son action auprès des élus et des agents des collectivités du Pays, à travers une opération groupée de Conseil d'Orientation Energétique (COE). Mis en place depuis 2009 dans le cadre d'un partenariat avec l'ADEME ce service de COE a consisté à proposer la réalisation, dans les communes volontaires, de bilans énergétiques du patrimoine bâti. Cette action visait à répondre de manière efficace aux besoins des élus en matière de connaissance de la situation énergétique de leur patrimoine bâti tout en faisant du Pays l'opérateur de diffusion des connaissances sur les questions énergie-climat). Si en 2009, la première opération de COE avait concerné 23 communes, la deuxième campagne a permis de sensibiliser une vingtaine de communes supplémentaires aux économies d'énergie. Au total, les deux opérations ont touché près de 70 % des communes. Ancrées dans une logique de pédagogie, elles ont contribué à former plus de 60 agents (techniques et administratifs) ou élus dans ces communes.

- Bilan de la concertation

La démarche de concertation du Pays s'est déclinée selon trois formes principales mobilisant trois dispositifs et types de publics différents : deux dispositifs existants (séminaire de travail, sessions de formation aux économies d'énergie) destinés notamment à mobiliser les partenaires et acteurs politiques et institutionnels et un dispositif inédit, l'organisation de conférences dans le cadre des Bistrots de Pays, réunissant citoyens et partenaires.

²⁹ Ce livre blanc, se présentant sous la forme d'un diaporama d'une quinzaine de diapositives ne fait cependant pas état des contributions des participants du public, en dehors de la présentation des intervenants (professionnels, élus, associatifs, consultants...)

Au total, environ 600 acteurs ont été touchés par la démarche. Les dispositifs mobilisés et les catégories de parties prenantes atteintes sont présentés dans le tableau suivant :

Partie prenante	Politique et administratif	Monde institutionnel	Monde socio-économique	Acteurs rassembleurs	Citoyens et société civile
Acteurs	Elus du territoire Agents du Pays Agents de l'Etat (DDTM) Collectivités partenaires (CG66, Région)	ADEME (DR) Espace Info Energie CAUE BRGM Agence Nationale de l'Habitat Agences d'urbanisme (Difficulté à mobiliser les bailleurs sociaux)	Délégations ou services de l'eau Entreprises de BTP Gestionnaires du patrimoine Gestionnaire des réseaux (ERDF...) Urbanistes Architecte Agriculteurs Artisans (Difficulté à mobiliser les promoteurs)	Chambre consulaire (agriculture, métier et artisanat, commerce et industrie) Syndicats et Unions de professionnels (Confédération de l'Artisanat et des petites entreprises, Union professionnelle Artisanale, Union des Parcs d'Activité Méditerranéens, fédération française du bâtiment) (Difficulté à mobiliser les syndicats patronaux et de salariés)	Habitants Associations de citoyens Associations de protection de l'environnement
Forme de concertation (outils mobilisés)	Soirées-débats-apéros (Bistrots de Pays) Séminaire ateliers de travail COE (élus et agents)	Soirées-débats-apéros (Bistrots de Pays) Séminaire ateliers de travail COE (ADEME)	Soirées-débats-apéros (Bistrots de Pays) Séminaire ateliers de travail COE (Prestataires)	Soirées-débats-apéros (Bistrots de Pays) Séminaire ateliers de travail	Soirées-débats-apéros (Bistrots de Pays)

Exemple n°2 : la concertation au sein du PCET d'une Communauté d'Agglomération

- *Un territoire urbain à l'habitat dispersé, sans souci majeur en termes de vulnérabilité*

Le deuxième exemple porte sur la concertation menée par une Communauté d'Agglomération de taille moyenne, comptant un peu plus de 100 000 habitants répartis dans 12 communes et située en périphérie d'une importante communauté urbaine du Sud de la France.

D'un point de vue climatique, la dimension périurbaine de l'agglomération en fait un territoire particulièrement exposé aux émissions de Gaz à Effet de Serre engendrées par les déplacements pendulaires et l'habitat dispersé, qui plus est dans une région fortement industrialisée. Responsable de 40 % des émissions du territoire, le secteur des transports constitue un enjeu d'autant plus fort pour la Communauté

d'Agglomération qu'elle se trouve à l'intersection d'un nœud autoroutier. La deuxième source d'émissions est constituée par le bâti, avec l'habitat résidentiel et le tertiaire qui pèsent respectivement 11 et 10 % des émissions. Quant au secteur industriel, il constitue également une part relativement importante des Gaz à Effet de Serre (13 %), du fait de la présence d'une grande zone d'activité sur le territoire.

Enfin, en matière de vulnérabilité au changement climatique, le territoire ne se distingue pas spécifiquement des caractéristiques régionales et n'apparaît pas exposé outre mesure.

- Un engagement ancien du territoire sur les questions climatiques

Si pour cette Communauté d'Agglomération, l'élaboration d'un PCET s'inscrit dans le cadre de l'obligation réglementaire, la démarche trouve son origine dans un engagement plus ancien de la collectivité en faveur de l'énergie et du climat. Dès 2002, la structure s'était engagée dans un Plan local Energie Environnement (PLEE) renouvelé à deux reprises depuis. En 2008, la collectivité avait également initié la réalisation du Bilan Carbone® ayant débouché sur un diagnostic des enjeux du territoire, complété en 2009 par un diagnostic de la vulnérabilité du territoire au changement climatique.

Le PCET est étroitement lié aux autres démarches de planification mises en œuvre sur le territoire (Agenda 21, SCOT, Charte agricole, Plan local d'Habitat, Plan de Déplacement Urbain...) du territoire, comme en témoigne le plan d'action commun intitulé Agenda 21-PCET.

Si le PCET vise les deux volets de la lutte contre le changement climatique (adaptation et atténuation), son plan d'action s'inscrit très majoritairement dans la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre, à partir d'une réduction des consommations d'énergie (peu de production d'énergie renouvelable, et principalement via la filière bois-énergie).

En termes d'objectifs chiffrés, le PCET se conforme aux objectifs nationaux et internationaux (réduction de 20 % des émissions de Gaz à Effet de Serre d'ici 2020, production de 20 % d'énergie renouvelable et réduction de 20 % des consommations énergétiques d'ici 2020) et reprend également les thématiques définies au niveau national : rénovation urbaine, protection de l'atmosphère, développement des modes de transports alternatifs, etc.

Concrètement, en 2012 le PCET se trouvait encore en phase d'élaboration du plan d'action, son adoption étant prévue pour la fin de l'année 2012, après avis de la Région et de la DREAL conformément aux obligations réglementaires.

La démarche est portée par le Pôle aménagement et développement durable, et soutenue par la Vice-présidente en charge de ces deux compétences. Elle est mise en œuvre par une chargée de mission Plan climat / Agenda 21, sans accompagnement d'un bureau d'étude autre que pour la réalisation des diagnostics. Par ailleurs, l'approche adoptée par l'agglomération se veut transversale, puisque les directions en charge des différentes thématiques ont été impliquées à plusieurs reprises dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action. La Communauté d'Agglomération s'appuie également sur les acteurs du territoire et notamment un

comité constitué de référents Agenda 21 des communes de l'Agglomération et d'Ambassadeurs du Développement Durable (habitants).

Enfin, la démarche est intégrée dans un réseau régional des PCET ; une plateforme collaborative régionale appuie l'action des chargés de mission PCET en leur apportant des outils et un support pour leurs débats.

- Description de la concertation

L'activité de concertation de la Communauté d'Agglomération bénéficie d'un portage politique fort dans la mesure où les élus ont décidé d'en faire la marque de fabrique de la collectivité. L'enjeu mis en avant par les élus consiste à renouveler l'action publique en rapprochant les habitants des décideurs politiques.

A travers la mise en place de nombreux dispositifs de concertation au sein des politiques portées par la collectivité, cette dernière a ainsi souhaité associer les habitants à l'élaboration et à la conduite quotidienne des politiques publiques. Cet engagement est, de plus, soutenu par le tissu d'associations locales, très dynamiques.

La concertation menée dans le cadre de l'élaboration du PCET visait plusieurs objectifs :

- objectif 1 : informer les acteurs du territoire (acteurs socio-économiques, citoyens) sur les enjeux du changement climatique, ce qui relève plus de la sensibilisation que de la véritable concertation ;
- objectif 2 : échanger des arguments et recueillir des avis, notamment lors de la première phase de concertation sur les enjeux, pour les mettre à discussion et les enrichir ;
- objectif 3 : faire émerger des idées, notamment dans la seconde phase de concertation, d'élaboration du plan d'action.

Plus précisément, la concertation avec les parties prenantes lors de la phase d'élaboration du plan d'action s'est déroulée en deux étapes, une fois réalisé le Bilan Carbone du territoire :

- **une première étape de concertation avec les acteurs socio-économiques, partenaires institutionnels et associations** du territoire sur le partage des enjeux et l'élaboration du plan d'action. Cette première étape a consisté en l'organisation de 5 ateliers thématiques portant sur les enjeux majeurs identifiés dans le Bilan Carbone® : habitat / logement, transport / déplacement, ressources naturelles / biodiversité, risque (eau, forêt) et énergie / déchets. Pour chaque thème, les ateliers ont été déclinés en deux réunions de travail : la première réunion (mars-avril) permettait de mettre à jour les enjeux structurants autour de la thématique, à partir du diagnostic et des actions déjà mises en œuvre tandis que la seconde réunion (juin-juillet) visait à faire émerger des actions concrètes à intégrer dans le plan d'action.
- **une seconde étape de concertation avec le grand public** sur la finalisation du plan d'action et la préparation de la mise en œuvre, organisée un an après l'animation des ateliers thématiques. Cette concertation avec les habitants a pris la forme d'une « semaine de la concertation » pendant laquelle avaient lieu dans plusieurs communes de l'agglomération : un événement ludique ou

attractif (visites, ballades, animation...) autour d'un thème spécifique (gestion des forêts, réduction des déchets, tri et compost, déplacements doux et actifs, gestion de la ressource en eau, habitat collectif, rapprochement et solidarité intergénérationnel, pollution lumineuse, agriculture...) et des ateliers de concertation sur les enjeux sous-jacents de la thématique, co-animés par la direction sectorielle concernée. 9 thèmes ont ainsi été abordés, en 14 sites différents, permettant la participation de plus de 430 personnes. Outre la sensibilisation de la population, il s'agissait de mobiliser et d'impliquer cette dernière dans la mise en œuvre d'actions. Ainsi, en complément de l'échange collectif en atelier, une fiche individuelle était fournie aux participants qui souhaitaient rédiger des propositions et les renvoyer à l'Agglomération. Plus de 130 personnes ont ainsi répondu à ce questionnaire conçu thématique par thématique. De plus, il était proposé aux participants qui souhaitaient prolonger leur implication, de s'engager en tant qu'« Ambassadeur du développement durable », sans que leur rôle soit à ce stade-là véritablement défini.

D'autres dispositifs ont été organisés parallèlement à ces deux démarches :

- **L'organisation d'événements festifs** annuels ou biannuels : la collectivité a ainsi profité de la « fête du soleil » qu'elle organise tous les deux ans pour communiquer et sensibiliser les habitants aux thématiques de l'Agenda 21 et du PCET. Des stands ont été animés par thématique (7 au total), animés par les directions sectorielles. Le format d'animation, voulu libre et convivial, s'apparentait à un forum ouvert.
- **La désignation de référents et d'ambassadeurs** : afin de faciliter la coordination avec les communes, la communauté d'agglomération s'est appuyée sur des référents Agenda 21/PCET (1 politique et 1 technique par commune). Ces derniers se sont réunis dans le cadre d'un groupe de travail « gestion responsable des collectivités » pour travailler en commun sur plusieurs sujets (restauration collective, économie de flux, marchés publics, qualité de l'air, exemplarité...), mutualiser les bonnes pratiques et mettre en place des actions conjointes. Lors de l'étape de concertation avec le grand public les citoyens participants à la concertation se sont également vus proposer de devenir « citoyen Ambassadeur du développement durable ». Peu défini à ce stade, le rôle des Ambassadeurs s'est progressivement précisé autour de trois rôles principaux : relayer l'action de l'Agglomération auprès des autres habitants (information, sensibilisation, mobilisation), apporter des idées pour améliorer l'action de l'Agglomération et assurer la maîtrise d'ouvrage de projets.

- Bilan de la concertation

Au total, plus de 600 acteurs ont été impliqués pour les deux phases de la concertation qui ont réuni l'ensemble des parties prenantes suivantes, via des dispositifs participatifs spécifiques, ou lors d'événement « tout public ».

Il importe de noter que la démarche de concertation de la Communauté d'Agglomération a été structurée au fur et à mesure de son avancée avec le souci constant pour la collectivité de construire un dispositif le plus souple possible en laissant la liberté aux communes d'associer les habitants.

L'ensemble des acteurs ayant participé à la concertation ainsi que les formes de cette concertation sont synthétisés à travers le tableau suivant :

Partie prenante	Politique administratif	et Monde institutionnel	Monde économique	socio- Citoyens et société civile
Acteurs	élus en charge du PCET, autres élus, agents de la collectivité, agents de l'Etat (DDTM), collectivités partenaires (CG)	espace info énergie, bailleurs sociaux (Habitat), agence d'urbanisme, structures environnementales	acteurs de l'eau, de l'énergie (EDF, filière bois-énergie...), des déchets (entreprises d'éco-emballage), des transports (SNCF, Autobus...), de l'agriculture...	habitants, association de citoyens ou de protection de l'environnement (LPO, URVN), enfants et jeunesse (collégiens)
Forme de concertation (outils mobilisés)	- Ateliers thématiques 2010 - Événements et ateliers 2011 - Fête du soleil 2011 - Conférence juin 2012 - Comité de suivi / référents Agenda 21	- Ateliers thématiques 2010 - Restitution décembre 2011 - Conférence juin 2012	- Ateliers thématiques 2010 - Restitution décembre 2011 - Conférence juin 2012	- Ateliers thématiques 2010 - Événements et ateliers 2011 - Fête du soleil 2011 - Conférence juin 2012 - Ambassadeurs du Développement Durable

Description de la démarche de concertation et des outils mobilisés

Exemple n°3 : la concertation d'un PCET départemental

- *Un département dont les émissions sont dominées par le transport*

Le troisième exemple concerne la concertation menée dans le cadre d'un Plan Climat-Energie départemental. Le Département en question est, en superficie, l'un des plus grands de France, et compte plus de 500 communes accueillant une population totale de 1,5 millions d'habitants.

Le total des émissions de Gaz à Effet de Serre à l'échelle du département s'élève à 6,85 Mtéq CO₂ par an. Selon le bilan des émissions réalisé en 2005, le secteur des transports est responsable de 45 % des émissions du fait des grands axes routiers concentrés autour d'une communauté urbaine d'envergure nationale et de la montée en puissance du fret routier. Les secteurs résidentiel et industriel s'inscrivent quant à eux dans la moyenne nationale en termes de pourcentage d'émissions, tandis que l'agriculture constitue un domaine faiblement émetteur. L'importance de la forêt sur le territoire joue enfin un rôle non négligeable de puits de carbone en contrebalançant une part significative des émissions de Gaz à Effet de Serre (à hauteur de 1,8Mtéq CO₂).

En ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, les principaux enjeux concernent les phénomènes météorologiques extrêmes, causant des inondations des canicules, mais aussi des phénomènes de retrait/gonflement des argiles. Par ailleurs, un risque accru de précarité énergétique a été identifié.

- *Un PCET qui s'inscrit dans la démarche d'Agenda 21*

Le PCET s'inscrit dans le sillage d'un engagement de longue date du Conseil général en faveur du développement durable et matérialisé par l'élaboration d'un Agenda 21 dès 2004.

Plusieurs mesures de l'Agenda 21 (Bilan Carbone™ de l'institution, élaboration d'un schéma départemental des énergies renouvelables) ont ainsi donné l'impulsion à la démarche d'élaboration du PCET Départemental, d'abord centrée sur l'exemplarité de l'institution, en matière de patrimoine bâti, de maîtrise de l'énergie et de déplacements.

Dans un deuxième temps, le Conseil général a souhaité élargir son action à l'ensemble du territoire en visant à promouvoir des comportements vertueux sur le territoire à travers les compétences du Conseil général (commande publique, transports scolaires, schémas structurants par exemple) mais également au-delà (soutien aux comportements vertueux, mise en réseau des acteurs du territoire...).

Depuis 2011, la mise en œuvre au niveau régional d'un Schéma Régional Climat Air Energie, rendue obligatoire par les lois Grenelle, a contribué à ralentir la démarche, dans l'attente de l'adoption de ce document structurant. La concertation mise en œuvre au début de l'année 2012 ne portait donc que sur la première phase de diagnostic et de définition de la stratégie d'action.

D'un point de vue organisationnel, le Plan climat départemental est porté par la Mission Plan Climat, au sein de la Mission Agenda 21, elle-même directement rattachée à la Direction générale des services du Conseil général et constituée d'une équipe de 3 personnes. En outre, plusieurs acteurs sont associés à la démarche à travers un ensemble de clubs et réseaux : clubs des acteurs de l'énergie, club développement durable des élus, réseaux des collectivités disposant d'un PCET...

L'adoption définitive du PCET est prévue pour décembre 2012.

- *Description de la concertation*

Dans le cadre de sa stratégie en faveur du développement durable, le Conseil général possédait déjà une pratique reconnue des démarches de concertation.

Tout en s'inscrivant dans cette continuité, le Département a souhaité, pour élaborer son PCET, s'inspirer des méthodes de concertation développées par les institutions européennes et basées sur deux étapes clés : une première étape de concertation autour d'un Livre vert (diagnostic) avant la rédaction d'un Livre blanc (plan d'action) lui-même soumis à consultation.

Si la concertation définie par le Conseil général pour élaborer son PCET a eu le souci de prendre en compte les différentes finalités de la concertation (démocratique, managériale, sociale...), elle a été très concrètement organisée autour de 5 objectifs principaux :

- engager une prise de conscience des enjeux du changement climatique et de ces fondements ;
- tester la compréhension de ces enjeux par les citoyens et leur « disposition » au regard des mesures à prendre ;

- faire réagir le grand public à la vulnérabilité du territoire, afin d'engager sa mobilisation ;
- tester et obtenir un positionnement sur des stratégies potentielles du Conseil général :
- faire remonter au Conseil général des expertises citoyennes et collectives pour engager le passage entre le diagnostic et la définition des stratégies d'action.

Trois démarches principales ont composé la concertation pilotée par le Département :

- **Une consultation en ligne auprès des habitants** pour élaborer le Livre vert. Ce Livre vert constitue le document de diagnostic initial. Il fait l'état des lieux du territoire en matière d'émissions de Gaz à Effet de Serre et de vulnérabilité au changement climatique. Pour chacune des thématiques identifiées (5 thématiques « secteurs émetteurs » et 3 thématiques « secteurs sensibles »), la consultation comprenait une dizaine de questions ouvertes, concrètes ou stratégiques techniques ou politiques auxquelles le grand public était invité à répondre. A travers ces questions les répondants étaient amenés à exprimer leur point de vue ou leur niveau d'accord et à se positionner entre plusieurs approches envisageables comme par exemple dans la double question suivante : « Pensez-vous que la maîtrise de l'étalement urbain est une nécessité de lutte contre le changement climatique ? Et quelle option choisiriez-vous : limiter l'urbanisation périphérique ou développer les transports collectifs ? ». Afin de susciter la participation la plus large possible, plusieurs modalités ont été déployées pour diffuser le lien vers le questionnaire en ligne : une vaste campagne de communication (affiches, annonce radio, communiqués de presse), la mise à disposition du Livre vert en version papier (tirage à 100 000 exemplaires), l'envoi de courriers papiers et électroniques à des acteurs pré-identifiés, une animation en première page du site internet du Conseil général...Au total, la consultation qui a été ouverte sur une longue période, d'environ un an, a permis de recueillir plus de 5 000 contributions.
- **La mobilisation d'un club des acteurs énergie climat** : en aval de cette consultation du grand public, le Conseil général a mobilisé un Club des acteurs Energie Climat, recensant 350 « personnalités qualifiées » intervenant sur le champ climatique (partenaires institutionnels ou administratifs, experts, acteurs socio-économiques, acteurs associatifs). Le réseau a été mobilisé pour participer aux ateliers du Plan climat. Ces ateliers organisés en 5 thèmes (Habitat, Mobilité et aménagement, Activités économiques, Secteur public exemplaire, Vulnérabilité et Adaptation au changement climatique) se sont réunis deux fois chacun. Ils visaient à la fois à identifier les mesures pouvant être portées directement par le Conseil général ou pouvant être portées par d'autres acteurs-clés et à hiérarchiser les mesures retenues afin de prévoir, pour chacune, les niveaux d'intervention du Conseil Général et de ses partenaires. Au total, les ateliers ont mobilisés une centaine de participants à chaque session.
- **La mise en réseau des collectivités** engagées sur des actions climat-énergie dans le Département. Poursuivant la démarche de mise en réseau des collectivités en Agenda 21, le Plan climat a donné lieu à la mise en

réseau des collectivités en démarche de PCET (volontaire ou obligatoire) sur le territoire départemental. Ce réseau, composé des chargés de mission Plan climat et de quelques partenaires (ADEME, Etat, Conseil régional, Agence locale d'Energie) visait avant tout à faire un point sur l'actualité (réglementaire) à mutualiser les compétences, les démarches, à définir des plans d'actions cohérents et à terme à partager des actions à mettre en œuvre. Il se réunit tous les deux mois. Un réseau régional a également été institué auquel participent les acteurs déjà membres d'autres réseaux au niveau régional. Son rôle consiste essentiellement à coordonner les discussions dans les différents réseaux PCET.

- Bilan de la concertation

L'ensemble des acteurs ayant participé à la concertation ainsi que les formes de cette concertation sont synthétisés à travers le tableau suivant :

Partie prenante	Politique administratif et	Monde institutionnel	Monde socio-économique	Citoyens et société civile
Acteurs	Elus en charge du PCET et élus des autres collectivités Chargés de mission Climat des autres collectivités	ADEME, ALE, EIE, Observatoire régional énergie climat	Représentants des filières professionnelles, Chambres consulaires	Associations, habitants
Forme de concertation (outils mobilisés)	Livre blanc Club climat Réseau des chargés de mission (collectivités)	Livre blanc Club climat Conseil scientifique	Livre blanc Club climat	Campagne de communication Livre Vert Club climat

Annexe n°3 : revue problématisée de littérature scientifique

Par Guillaume Gourgues, UMR PACTE

INTRODUCTION

La place de la concertation dans la planification des actions d'adaptation au changement climatique, nommée « politiques climatiques »³⁰, a été l'objet d'une abondante littérature scientifique, dont nous proposons ici une revue non exhaustive³¹ et une problématisation. Cette revue de littérature propose une lecture des enjeux centraux soulevés par le monde académique, afin d'engager une réflexion sur la portée d'une évaluation des procédures participatives engagées dans le cadres des PCET.

Avant d'aborder le fond de cette littérature, il convient de cadrer la tonalité du débat scientifique en la matière. La littérature recensée établit presque unanimement que le lien entre concertation et environnement (et plus particulièrement gestion du changement climatique) est désormais établi, consolidé voir indiscutable. Elle présente la concertation « comme un correctif indispensable au poids des logiques administratives et économiques, [...] favorisant la prise en compte de valeurs sociales supposées plus soucieuses de l'environnement et davantage orientées vers le long terme » (Barbier Larrue 2011, p. 68). Cette naturalisation du recours à la concertation, qui correspond à la montée en puissance de prescriptions publiques multi-niveaux³², est largement soutenue par des argumentaires scientifiques, montrant comment la résolution des problèmes posés par le changement climatique impose le recours à la concertation. Par exemple, pour Sybille Van Den Hove (2000) la structure physique et sociale des problèmes liés au changement climatique nécessite la concertation. Comme l'indique le tableau 1, cette structure impose un type très spécifique du *problem-solving*, et appelle à plus de concertation. Pour Jan Van Tatenhove et Pieter Leroy (2003), l'évolution des exigences environnementales et participatives appartiennent à la même dynamique *culturelle* : les pouvoirs publics, dépassant progressivement le référentiel de la modernisation, et ce dans un ensemble élargi de secteurs de l'action publique (Muller 2005), avancent peu à peu vers la prise en compte des conséquences environnementales du progrès, en ouvrant le processus de résolution des problèmes à des acteurs sociaux devenus incontournables (les fameux *stakeholders* dont la littérature regorgent).

³⁰ Nous reprenons à notre compte la définition donnée à ce terme par François Bertrand et Elsa Richard (2011) : les « politiques climatiques » sont « l'ensemble des actions mises en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et revendiquées comme solutions pour résoudre le « problème climat » ».

³¹ Notre revue s'est appuyée principalement sur une recension bibliographique des travaux internationaux récents (2000-2010) répondant à l'articulation de mots-clés tels que « public participation » et « climate change ». Cette première base d'une trentaine d'articles a été progressivement complétée de sources bibliographiques complémentaires, empruntés à divers champs des sciences sociales (géographie, science politique, sociologie).

³² L'immense majorité des articles récemment publiés introduisent leur propos par un rappel des initiatives publiques, portées par des nombreuses organisations internationales (Conférence de Rio, Convention d'Arhus, mais également OCDE, UNESCO, Commission Européenne), en faveur d'une prise en compte croissante de l'enjeu du changement climatique.

Tableau 6 : la corrélation entre structures des problèmes et recours à la concertation (Van De Hove 2000)

Structure physique des problèmes	Implications sociales	Type de <i>problem-solving</i> requis	Solution participative
Complexité (plusieurs sphères physiques impliquées)	Intérêts multiples (entre acteurs, de chaque acteur), définitions divergents des problèmes et solutions.	Processus dynamique de <i>capacity-building</i> cherchant des réponses innovantes	Les acteurs peuvent rejoindre le processus (dynamique) au fur et à mesure (ils sont affectés, etc.)
	Transversalité des enjeux, qui dépassent les secteurs et les aspects de la vie	Impose une coordination entre les secteurs d'action publique	Moyen le plus évident d'inclure le plus d'acteurs possible
Incertitude	Insuffisance de la connaissance scientifique	Intégration progressive des informations accumulées, pluralité expertise et ouverture des valeurs	Permet un retour rapide sur évolution de la situation (informations)
			Ouverture qui permet de combiner les informations, d'intégrer les nouvelles, d'ouvrir les valeurs
			Permet d'innover
Echelle temporelle et spatiale élargie	Dilution des responsabilités et des impacts	Intégration de tout type d'acteurs : cause des problèmes, identificateurs des problèmes, victimes, porteurs de solution	Permet d'intégrer en présence les secteurs (surtout industriels) et les échelles
			Permet de responsabiliser les individus et les collectifs
	Affaiblissement de la division local/global	Ne pas limiter l'implication aux acteurs locaux	
	Cout à assumer très lourd (court	Principe de précaution	Partage des diagnostics permet de

	terme) et bénéfices peu visibles (long termes)		légitimer des actions préventives aux coûts élevés
Irréversibilité	Nécessaire combinaison entre adaptation et anticipation/prévision (proactif)	Nécessité d'une pédagogie extensive et dépassement du court terme et de l'espace restreint du <i>politics</i> classique (suscite un danger démocratique)	Peut renforcer la légitimité des décisions sur discussion collective
			consensus et conflit politique peuvent coexister
			Acteurs de la « société civile » amènent leur zone et leur calendrier qui dépasse celui des politiques

Les analyses critiques de ce lien, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, ne sont pas nombreuses et se concentrent dans quelques articles souvent francophones. Plutôt que les aborder dès à présent, nous proposons de structurer notre revue de littérature autour d'une interrogation progressive de « l'évidence » du recours à la concertation face au changement climatique, en montrant comment la naturalisation de ce lien a eu deux conséquences sur la littérature. Premièrement, on observe que de nombreux travaux ont isolé l'étude et la prescription d'une ingénierie de la participation de l'analyse de ses effets sur l'action collective contre le changement climatique (I). Si cette littérature a permis de recenser les pratiques, elle a connu un penchant procédural ne permettant pas une évaluation satisfaisante. Deuxièmement, les travaux qui interrogent l'impact de la participation sur les politiques climatiques ont eu tendance à maintenir un certain flou sur ce qu'elles définissaient par « action publique » (II). L'étude de ces travaux nous permet de rappeler qu'une définition rigoureuse du rapport entre planification et action publique permet de cibler des indicateurs d'évaluation précis des démarches participatives. Notre conclusion présente une tentative de modélisation de l'application de cette problématisation au cas des PCET.

I- INVENTORIER ET DISTINGUER LES PRATIQUES PARTICIPATIVES DANS LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE : LE RISQUE DU « PROCEDURALISME »

Dans l'environnement comme ailleurs, la concertation et la participation sont situés sur des plans très proches : il est difficile de distinguer les deux termes, pour des raisons que nous allons expliquer. Le vocable de « participatif » renvoie à une série de dispositifs variés, aux formes et aux objectifs profondément hétérogènes. Une des premières tâches de la littérature a donc été d'inventorier les différents types de dispositifs participatifs utilisés à travers le monde, pour en éclaircir les catégories et les enjeux. Par dispositifs participatifs, nous nous limiterons ici à la désignation des « démarches formelles d'association des parties prenantes aux décisions ou au fonctionnement des institutions de gestion de l'environnement » (Barbier Larrue 2011, p. 71). L'étude des démarches participatives engagées dans les politiques climatiques a été l'objet de plusieurs typologies ambitionnant de les distinguer entre elles, d'en établir des profils, des types voir des hiérarchies.

Ces travaux de classification (Meadowcroft 2004 ; Reed 2008) ont ainsi proposé de distinguer les procédures en fonction de critères variables : le nombre de partie prenantes concernées, l'identité et le degré d'engagement de celles-ci, les types de communication qu'elles établissent, la nature des objectifs opérationnels (diagnostiquer, informer, favoriser un co-apprentissage, mettre en place un management partagé du problème, etc.), ou encore la portée formelle des dispositifs (rédaction d'avis, de propositions, de scénarios, de réformes, etc.). Ces critères varient d'une étude à l'autre, mais peuvent être rassemblés dans la typologie, générique récemment établie par Laurence Bherer (2011), qui propose de distinguer les procédures participatives en fonction de six critères majeurs : l'identité des participants (Qui participe ?), les intérêts représentés, l'organisation de la participation (Comment participer ?), le sujet de la participation, sa fréquence et son degré d'influence sur les participants (Tableau 2). Sur la base de ces critères, de nombreuses procédures participatives liées à la planification environnementale ont été identifiées à travers le monde.

Tableau 7 : Grille d'analyse des procédures participatives (Behrer 2011)

Qui participe ?	• Citoyens volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'enjeu de la participation pour les participants	• Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
Comme les participants participent-ils ?	• Spectateur • Expression spontanée de ses préférences • Justification de ses préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	• Un sujet spécialisé • Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation ?	• Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre la répétition
Quel est le degré d'influence des participants ?	• Bénéfices personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Co-production • Décision

Cette grille présente l'avantage de proposer de distinguer les formes de concertation, participation, consultation, etc. A partir des années 1970, les démarches participatives ont été majoritairement classées selon une grille bien connue élaborée par Sherry Arnstein (1971) distinguant ces démarches en huit échelons sont répertoriés au total, regroupés en trois familles : la manipulation, la thérapie (famille de la « non participation »), l'information, la consultation, l'implication (famille de la « coopération »), le partenariat, la délégation de pouvoir, le contrôle citoyen (famille du « pouvoir citoyen »). Cette grille a été déclinée par la suite en quatre catégories : information, consultation, concertation, participation. L'idée sous-jacente de ce classement était d'établir une hiérarchie des démarches en fonction de leur contrainte sur la décision. Or, l'étude des dispositifs participatifs a progressivement conduit à complexifier cette grille : le rapport à la décision est loin d'être le seul facteur de distinction.

Rapportée aux démarches participatives dans les politiques environnementales cette complexification conduit à passer chaque démarche, que celle-ci soit nommée « concertation », « participation », « consultation » (nous emploierons indistinctement ces termes) par les acteurs au crible des questions évoquées plus avant. L'identité et le mode de sélection des participants, le sujet abordé (planification ou projet), la régularité et la longévité des démarches, constituent quelques unes de ces questions. Notons dès à présent que la nature du projet engagé (planification ou projet) ne semble pas déterminer le type de démarche retenu : la littérature fait état d'usages indifférenciés de techniques (scénario, jurys citoyens, ateliers, etc.) dans les deux configurations, même si certains dispositifs sont plus liés aux projets (l'évaluation des impacts environnementaux s'appliquent d'avantage aux projets). Nous aborderons donc indifféremment planification et projet en lien avec l'environnement et le climat.

Plutôt que de donner une liste des démarches connues dès à présent, nous proposons de revenir sur celles-ci au fur et à mesure de notre analyse, pour nous concentrer dans l'immédiat sur un problème soulevé par l'étude de ces procédures. Ce problème réside dans une certaine « fétichisation » des procédures engagées ou, pour le dire autrement, un certain « procéduralisme ». Ce problème a une double origine. Premièrement, les travaux du début des années 2000 ont soulevé l'importance de penser la procédure (*process*) au-delà des résultats (*outcomes*) des exercices participatifs. La différence entre les résultats (représentativité des participants, attitude des décideurs, connaissance originelle du public) et la procédure (engagement libre et équitable des participants, possibilité d'une délibération, rééquilibrage des inégalités potentielles) proposée par ces travaux a permis de soulever une hypothèse structurante : si la procédure est perçue comme tronquée ou faussée, aussi bien par les participants que les commanditaires, alors aucun impact ne pourra être espéré (Chess Purcell 1999 ; Rowe and Frewer 2000). Deuxièmement, et dans le prolongement de cette première préoccupation, les méthodologies participatives recensées dans le domaine de l'environnement sont de plus en plus étudiées en dehors de leurs ambitions proprement environnementales. Comme l'avait rappelé Judith Petts et Barbara Leach (2000) dans leur bilan des méthodologies participatives dans le domaine de l'environnement, la participation peut autant concerner l'amélioration de la démocratie (implication des citoyens, mobilisation) que les politiques environnementales à proprement parler (légitimation des décisions finales, consensus autour de ces décisions, responsabilisation des participants). Certains travaux vont jusqu'à considérer que l'enjeu de ces démarches est d'avantage l'ouverture d'espaces divers de délibération que la réorientation des politiques publiques (Hendriks Dryzek Hunold 2007). Certaines grilles d'évaluation reflètent cette tendance : ainsi Simon Dietz et Nicholas Stern (2008) proposent d'évaluer le « succès » d'une procédure participative en fonction de trois critères normatifs, renvoyant tous à l'organisation procédurale :

- La qualité : les problèmes sont traités, l'information est disponible, des idées innovantes sont générées, les conclusions reflètent les meilleures preuves disponibles
- La légitimité : la défiance entre les participants est amoindrie, les participants reconnaissent la justice de la discussion, même s'ils ne partagent pas les conclusions,
- Les capacités : les participants sont mieux informés sur les enjeux environnementaux, se comprennent mieux, ils développent une compétence pour la participation publique.

Cette posture, qui fait écho à la montée d'une norme délibérative dans la littérature anglo-saxonne intéressée par les procédures participatives (Blondiaux Sintomer 2002), présente pourtant d'importantes limites dans l'ambition d'une évaluation de la portée « environnementale » des procédures participatives.

D'une part, on observe une tendance académique à la « course » aux innovations. Les procédures sont souvent présentées sous forme de monographie, dans une dynamique d'avantages comparatifs. L'aspect « obligatoire » de la concertation alimente cette tendance : confrontée à des injonctions floues³³ à organiser la concertation, les décideurs s'en remettent souvent à un marché concurrentiel du dispositif, sans anticiper leurs attentes réelles vis-à-vis du débat. Notons, parmi d'autres, des présentations de techniques telles que les *Information Technologies* (IT), *Environmental Assessment* (EA), *Community Risk Assessment* (CRA), *Participatory Planning* (PP) ou *Participatory scenario based basckasting* (PSBB). Si nous reviendrons dans la suite de notre analyse sur ces procédures « innovantes », nous pouvons d'ores et déjà préciser la manière dont peut s'opérer cette promotion procédurale. Dans un article consacré aux procédures participatives en matière d'installation d'équipements collectifs (en l'occurrence des fermes éoliennes – *Wind Farm*), Gary Higgs et alii (2008) souhaitent démontrer que l'usage de technologies numériques de représentation spatiale (*Geographical Information Systems* – GIS) est en mesure d'améliorer considérablement les procédures classiques de participation. Leur but n'est pas de « remplacer les mécanismes de participation existants (comme la dissémination d'information ou de consultation) mais de démontrer comment ces techniques peuvent les améliorer, grâce aux nouveaux outils qui permettent un meilleur niveau d'interaction publique dans le processus décisionnel » (Higgs et alii. 2008, p. 598). Leur argument est alors relativement simple : sur un thème aussi polémique que l'implantation de champs d'éolienne (sur le cas Français voir Nadaï 2007), les auteurs affirment que l'utilisation de leur instrument est en mesure de faciliter l'acceptabilité de tels projets, dans la mesure où la visualisation spatiale et graphique interactive permet d'intégrer en temps réel les propositions des parties prenantes. Si nous ne pouvons nous engager dans un contre-argumentaire, nous tenons à souligner la difficulté posée par ce type d'articles et de démarches : l'innovation est attachée à des enjeux extrêmement ciblés (voir micro), sur le ton de l'avantage comparatif et ne permet pas de construire une vision d'ensemble des « impacts » environnementaux des procédures participatives.

D'autre part, cette tendance à survaloriser la procédure conduit à une survalorisation consubstantielle de certaines thématiques, telle celle de *l'apprentissage social*. Cette rhétorique est aujourd'hui un poncif de la littérature, sempiternellement répétée. Elle consiste à valoriser la production d'une compréhension mutuelle entre les participants, l'accumulation d'information sur les enjeux (*issues*) liés aux questions environnementales et à l'évolution des représentations et des attitudes des différentes parties-prenantes. L'intérêt de cette analyse, notamment conduite dans le domaine de la politique de la ville (Blanc 1999) ou de l'aménagement en matière de transport (Rui 2004), a été de souligner l'existence d'effets latents du débat sur les participants, permettant d'expliquer un

³³ La législation française prévoit très souvent des phases obligatoires de concertation, notamment dans les exercices de planification territoriale, sans préciser l'ampleur de celle-ci ni ses modalités concrètes, laissées la plupart du temps au libre choix des acteurs locaux.

moteur crucial de la participation. Pourtant, dans leur revue critique de la littérature sur la gestion participative des ressources naturelles, Melanie Muro et Paul Jeffrey (2008) soulignent que la notion « d'apprentissage social » constitue une notion floue, renvoyant à une gamme d'interactions tellement vaste, qu'il semble difficile de se satisfaire de ce seul critère pour évaluer les pratiques participatives. L'idée d'une « appropriation » des plans ou projets engagés dans le débat par la « population » ou les « parties prenantes » est bien souvent une chimère : on ne peut attendre d'une simple procédure participative qu'elle parvienne à créer une dynamique sociale autour des projets. Cette critique souligne une idée fondamentale : le *design* et la substance de la procédure, s'ils ne doivent pas être négligés, ne peuvent résumer à eux-seuls l'intérêt des procédures participatives.

Une fois ces critiques établies, rappelons tout de même que le contenu des analyses des démarches participatives à travers le monde reste fortement influencé par les décalages dans l'institutionnalisation des exercices de planification environnementale, notamment locale. En effet, si le Canada, les pays d'Europe du Nord, et dans une certaine mesure la France (nous y reviendrons) ont une expérience certaine de ce type de planification, d'autres pays du monde le découvrent à peine. C'est notamment le cas des Etats-Unis. Susanne Moser et Julia Ekstrom (2011) ont récemment publié une étude dans laquelle elles défendent une approche « participative » de la planification locale de l'adaptation au changement climatique, dans un contexte où ces plans sont balbutiants et faiblement reconnus (voir aussi Frazier Wood Yarnal 2010). Aussi, sur la base de deux expériences locales en Californie auxquelles elles ont contribué, les deux auteures ont un parti pris normatif évident : « en documentant et évaluant nos propres expériences, nous espérons contribuer à ce corpus grandissant de connaissance expérimentale et de compréhension scientifique, et partager les leçons avec un large auditoire de décideurs locaux (*local officials*) » (Moser Ekstrom 2011, p. 64). Elles mobilisent alors des arguments essentiellement procéduraux. Les méthodologies, composées d'ateliers locaux de concertation réunissant les principales parties prenantes locales, leur permettent ainsi de valoriser l'existence d'un processus d'apprentissage social. Elles indiquent que s'il est « trop tôt pour évaluer l'impact total de cette série d'ateliers, puisque les communautés sont toujours en train de déterminer les options de politiques publiques », il convient de noter que « grâce à la construction attentive et intentionnelle d'une relation de confiance entre l'équipe du projet, la municipalité, les représentants du comté, et leurs consultants, un encadrement adroit et une cohérence entre le projet et le processus de planification d'action climatique en cours, les ateliers d'adaptation ont pu alimenter un effort local déjà en marche » (Moser Ekstrom 2011, p. 71). Il en va de même pour l'apparition des procédures participatives en Europe de l'Est. Dans un article consacré à un projet de gestion partagée des espaces naturels en Roumanie, Lindsay Stringer, Serban Scriciu et Mark Reed (2009) affirment que malgré les dysfonctionnements des procédures participatives (faible poids des ONG environnementales face aux propriétaires terriens, manque de suivi des décisions), la démarche de participation, d'avantage assimilable à une concertation entre représentants des intérêts locaux, a rempli la fonction qui lui était assignée, compte-tenu de l'urgence du problème des sols et de la sclérose de la situation : « quoiqu'il en soit, le processus de participation des porteurs d'intérêt (*stakeholders*), le projet a permis l'apparition de nombreux

bénéfices sociaux, notamment la construction d'une confiance entre et au sein des groupes d'intérêt, ainsi que le sens d'un objectif commun entre les gens participant activement aux associations » (Stringer et alii. 2009, p. 86). Ces exemples illustrent l'importance du contexte de réalisation de ces études dans la problématisation de la participation qu'elles proposent.

Nous pouvons donc établir un double constat. L'évaluation des démarches participatives dans les politiques climatiques doivent à la fois se départir d'un procéduralisme excessif, considérant que le choix de la « bonne pratique » règlera la question de la participation, et replacer rigoureusement ces démarches dans leur contexte politique d'ensemble. Pour le dire autrement :

« Une manière de penser à la fois les limites des protocoles participatifs et les moyens de les dépasser consiste à se *déprendre de la fascination* suscitée par quelques procédures innovantes et à rappeler avec force que ces situations de participation sont encadrées dans un système d'action qui les contraint en même temps qu'il est susceptible de leur fournir ressources et appuis » (Barbier Larrue 2011, p. 92).

C'est à cette tâche que le reste de notre revue de littérature souhaite s'attacher, dans l'objectif de sortir d'une forme de circularité (les procédures sont évalués en fonctions de ce qu'elles doivent être).

II- LES EFFETS DE LA PARTICIPATION SUR LA PLANIFICATION : L'INCONTOURNABLE TRIPTYQUE D'UNE FORME SPECIFIQUE D'ACTION PUBLIQUE

Si la littérature a pu pencher dans une forme de procéduralisme, l'immensité du nombre de publication sur le thème nous permet de trouver des voies analytiques tout à fait stimulantes, répondant à ce problème. Pour synthétiser notre angle d'approche, nous pourrions dire qu'il nous semble important de penser et d'évaluer les procédures participatives à partir de leurs effets potentiels, attendus, inattendus, à court, moyen et long terme sur les politiques climatiques. Pour ce faire nous devons nous appuyer sur les pistes proposées par les travaux spécifiquement consacrés à la participation environnementale mais également sur les enseignements de l'analyse des politiques publiques.

Une première base scientifique est fournie par les travaux intéressés par les *objectifs souhaitables* de la participation dans la protection de l'environnement. En suivant les grands ordres de justification du recours à la participation dans l'environnement, D. Fiorino (1989) propose ainsi la distinction entre une *visée instrumentale*, ayant pour objectif principal l'amélioration des politiques publiques (confiance dans les décisions, acceptabilité de ces décisions, atténuation des conflits), une *visée substantielle*, souhaitant améliorer la connaissance locale disponible sur les sujet environnementaux et l'ouverture d'un débat sur les valeurs et une *visée normative*, dont le but est de démocratiser la démocratie. Cette distinction persiste dans les travaux plus récents. Stringer *et al.* (2009) mobilisent, par exemple, une dichotomie entre objectifs *normatifs* (démocratisation de la société, citoyenneté et équité) objectifs *pragmatiques* (qualité et viabilité des décisions environnementales). Bien évidemment, les débats sur les objectifs instrumentaux, substantiels ou pragmatiques des procédures participatives sont un chantier de recherche extrêmement foisonnant. Pourtant, l'éclaircissement, en amont d'une évaluation, de ce que l'on entend par impacts substantiels ou instrumentaux ne doit pas être laissé au hasard.

Dans leur étude portant sur l'efficacité des procédures participatives, Gene Rowe et Lynn Frewer (2004) établissent au terme d'une colossale recension d'études évaluatives de procédures participatives, que la notion « d'efficacité » est définie selon trois grandes modalités : soit elle peut être appliquée à tous les exercices participatifs, soit à un sous-groupe de procédures (mini-publics, commissions publiques, débats publics, etc.), soit à un exercice en particulier. Sans regretter cette pluralité, les deux auteurs rappellent toutefois que « peu d'études affichent explicitement la possible généralisation de leurs critères d'évaluation, et dans une certaine mesure un travail d'interprétation est nécessaire pour catégoriser les types de définition » (Rowe Frewer 2004, p. 254). Ce manque de clarté ne permet pas, toujours selon les auteurs, de clarifier les possibilités d'évaluation des « impacts » ou « effets » des procédures participatives sur l'action publique en matière de changement climatique.

Pour pallier à ces difficultés, nous sommes en réalité obligés de sortir de la littérature spécifiquement consacrée à la participation, pour revenir au thème de la planification à proprement parler. En effet, les exercices de planification ne peuvent être considérés comme des politiques publiques évidentes et parfaitement délimitées. A quel « type » de politiques publiques peut-on assimiler ces exercices de planification, a fortiori lorsque ceux-ci sont locaux ? Selon une typologie désormais classique (Lowi 1972), on distingue quatre idéaux-types de politique publique :

- 1) Les politiques distributives : elles visent indirectement le comportement des individus (autorisation, permis, droits)
- 2) Les politiques règlementaires : elles visent directement le comportement des individus (code, interdiction, prévention)
- 3) Les politiques redistributives : elles visent directement l'environnement social des individus pour définir les conditions d'une modification de comportement (allocations, aides, primes)
- 4) Les politiques constitutives ou processuelles : elles visent les conditions d'exercice du pouvoir (réforme administrative, débat public, contractualisation)

La spécificité des exercices de planification est de se situer à la frontière de ces quatre types. S'ils peuvent être analysés comme étant eux-mêmes des politiques procédurales, leurs ambitions instables peuvent concerner des objectifs distributifs, règlementaires, re-distributifs et procéduraux. Comme le rappelle Joaquin Farinos, dans l'article qu'il consacre à la place de la participation dans la planification territoriale, les exercices planificateurs présentent schématiquement trois fonctions majeures : « celle d'aménagement, celle de développement, celle de coordination » (Farinos 2009, p. 96). L'aménagement renvoie à la gestion et aux usages des ressources, le développement permet d'envisager de nouvelles ressources et la coordination concerne le processus politique horizontal et vertical permettant de mettre en œuvre ces objectifs. La planification est donc un processus hybride, dont les enjeux doivent être établis en amont d'une quelconque analyse des outils de participations.

Une importante littérature a d'ailleurs abordé l'enjeu de la planification environnementale. Ce type de planification a suscité l'intérêt dès les années 1980, dans la mesure où en intégrant la dimension environnementale, elle bousculait les règles usuelles de la planification, en introduisant l'incertitude et la remise en cause des solutions techniques existantes (Gariépy Soubeyran Domon 1986). Depuis la fin des années 1980, la planification et le projet sont devenus les axiomes des politiques environnementales (Melot 2009) : ce phénomène correspond au passage d'une action ciblée à une action intégrée, transversale et plurisectorielle, mêlant des dimensions irrémédiablement plurielles de l'action publique.

Cette planification a ainsi été marquée par l'introduction de mécanismes participatifs, la participation étant alors définie comme « un ou plusieurs mécanismes intentionnellement institués pour impliquer le public « profane » ou ses représentants dans le processus de décision administratif » (Beierle Cayford 2002, p. 6). Pourtant, la place de la participation dans ces exercices de planification n'est pas évidente, même dans des contextes, tels que le Canada, où l'expérience en matière de

participation publique environnementale dispose d'une ancienneté certaine (Gauthier et al. 2008). Certains travaux ont souligné que les techniques d'évaluation environnementales canadiennes (*Environmental Assessment*), elles-aussi diverses³⁴, n'accordaient pas suffisamment de place à la participation. Meinhard Doelle et John Sinclair (2006) ont notamment cherché à argumenter en faveur d'une participation citoyenne élargie, avançant l'idée selon laquelle « en encourageant la collaboration et en donnant l'opportunité à tous les intérêts concernés d'alimenter le design du projet et ses impacts potentiels, le processus lui-même est en mesure d'assurer une nette contribution à la durabilité » (Doelle Sinclair 2006, p. 188). Cette absence de lien évident entre participation et planification est confortée par le changement des attendus de la planification elle-même : il ne s'agit plus seulement de prévoir une adaptation pour le futur mais d'organiser un « futur souhaitable » (Myers Kitsuse 2000, p. 221). La participation doit donc dépasser la seule « légitimation » de l'action mais également enrôler une série d'acteurs hétérogènes dans un projet de changement, dont les contours restent à définir.

L'exemple de l'usage des dispositifs de « scénarios » rappelle à lui seul que le lien entre les démarches participatives et l'action publique doit être redéfini en permanence. Conduit dans de nombreuses villes d'Europe du nord, la technique des scénarios participatifs³⁵ consiste à organiser une participation citoyenne autour d'un travail de prospective : la construction d'un scénario de sortie d'adaptation au changement climatique est l'objet d'atelier impliquant la population. Or, dans une étude consacrée à cette méthodologie, Katarina Larsena et Ulrika Gunnarsson-Östling (2009) rappellent que « les scénarios ne sont pas des politiques publiques en tant que telle, mais ils sont souvent utilisés comme des fondations pour la prise de décision politique » (Larsena Gunnarsson-Östling 2009, p. 261). Reste à savoir jusqu'où et dans quelle mesure ces exercices peuvent servir de « fondations » pour les politiques publiques environnementales, étant donné la diversité des formes que peuvent prendre ces politiques.

Afin d'éclaircir les liens existants entre participation et planification environnementale, nous proposons de dégager un triptyque, à partir des différents travaux étudiés. Ce triptyque rassemble trois dimensions de l'impact potentiel et/ou observé de la participation sur la planification et par extension, sur les politiques climatiques.

³⁴ Ces dispositifs ont pour but d'orchestrer le débat sur les enjeux environnementaux des projets d'aménagement. Le modèle le plus connu en France reste le Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement de la province du Québec.

³⁵ Le projet *ToolSust*, porté par l'Institut de l'environnement de Stockholm a fédéré de nombreuses recherches-actions sur cette méthode.

1) La responsabilisation des acteurs

La participation, lorsqu'elle est associée à un exercice de planification environnementale, sert dans un premier temps à agir sur le comportement des acteurs potentiellement concernés par les politiques climatiques. Cette action peut prendre deux formes. D'une part, elle peut engendrer une plus forte acceptabilité des externalités négatives liées aux projets de lutte contre le changement climatique. C'est notamment le cas pour les installations d'équipements collectifs (le cas des éoliennes, déjà évoqués) ou dans l'imposition de taux, de restriction d'usages, etc. D'autre part, elle peut viser une plus forte responsabilisation des acteurs, invités à « prendre conscience » de l'enjeu du changement climatique et à s'engager dans une démarche de résolution. Cette dynamique d'acceptabilité/responsabilisation se distingue des « mobilisations » plus spontanées et ascendantes d'acteurs qui se structurent notamment autour des enjeux environnementaux.

Les argumentaires de l'acceptabilité et de la responsabilisation, très présents dans la littérature, prennent différentes formes. Si les contours d'une nécessaire « participation sociale » restent flous, d'un point de vue procédural, il est souvent rappelé « que chacun a un important rôle à jouer dans la protection de l'environnement afin d'améliorer le combat contre le changement climatique » (Braun 2010, p. 781). Cette primauté de la responsabilisation, liée à l'acceptabilité, peut-être illustrée par un exemple tiré de la littérature en aménagement de la gestion des risques. Maarten Van Aalst et alii. (2008) s'intéressent à une technique nommée *Vulnerability and capacity assesement* (VCA) qui permet de placer les gens dans une anticipation des catastrophes, en organisant des dispositifs d'expertise participative au niveau des villages et des communautés, largement inspirés des techniques promues par la Banque Mondiale (Chambers 1994). L'objectif des VCA est la réduction des risques impliquant les aléas climatiques normaux à l'échelle locale et l'anticipation des changements dans le management des ressources naturelles et des activités rentables. Or, le principal argument des auteurs est basé sur l'influence de cette technique sur la réorientation des activités locales, assimilée à une prise de conscience et à l'acceptation de la nécessité impérieuse de se protéger face à la dégradation future du climat. La participation est clairement identifiée comme un facteur d'acceptabilité des projets présentés comme nécessaires à la lutte contre le changement climatique.

Certaines méthodologies ou procédures se présentent d'ailleurs comme des leviers efficaces d'acceptabilité. Ainsi, Oliver Renn (2006) propose un modèle de « discours coopératif » mêlant différentes parties prenantes dans un processus d'élaboration d'une décision : après l'expression des attentes et valeurs des parties prenantes, lesquelles seront traduites en critères d'évaluation des options en compétition par l'équipe de recherche accompagnant le processus, les experts évaluent les diverses options en fonction des critères élaborés précédemment, puis les citoyens tirés au sort hiérarchisent les options sur la base des profils de performance établis par les experts. Cette technique, appliquée dans plusieurs cas de choix de sites d'implantation pour des équipements de traitement des déchets, se présente explicitement comme une procédure permettant la bonne conduite de ces projets (sur les éoliennes voir notamment Loring 2007).

Dans un tout autre registre, certaines études affirment également que les exercices participatifs permettent de comprendre ce que la population est prête ou non à accepter. C'est notamment le cas de la méthode des *Participative Backasting* (PB), consistant à impliquer les citoyens dans une discussion sur l'évolution souhaitable de leur vie courante. Des ateliers sont utilisés pour les aider à développer des images d'une « vie durable » dans 30 ans. S'intéressant aux PB menés dans cinq villes d'Europe du Nord, Annika Carlsson-Kanyamaa et alii. (2008) soulignent la manière dont leur méthode a permis de distinguer les idées populaires et impopulaires sur plusieurs thèmes, et ce dans les cinq villes étudiées :

- En matière d'alimentation, la solution des circuits courts et locaux se dégagent.
- En matière de transport et de mobilité, la promotion de transports collectifs (et doux) peu chers est plus consensuelle que l'idée d'une restriction de l'usage des véhicules motorisés.
- En matière de logement et d'habitat, deux villes (Stockholm et Groningen) se montrent plus réservées sur l'idée d'une ville plus dense.

Les PB ont également permis de saisir des demandes fortes exprimées à propos d'un recyclage plus accessible, une utilisation de deuxième main généralisée mais également d'un éloignement des « valeurs matérielles » et d'avantage d'approche participative ascendante (*bottom-up and participative approach in decision-making*). Les auteurs présentent ainsi leurs techniques de scénarios comme un outil efficace de prévisibilité des comportements et des réactions de la population.

Si l'acceptabilité et la responsabilisation demeurent des dimensions incontournables des politiques climatiques, leur centralité excessive dans le processus de participation est pourtant l'objet d'importantes critiques.

D'une part, plusieurs travaux soulignent que le thème de l'acceptabilité se heurte à un manque de définition, voire à un déséquilibre, de ce qui est attendu des acteurs impliqués. Dans une étude consacrée à un processus participatif de gestion des usages des forêts en Norvège, Heli Saarikoski et alii. (2010) soulignent que le processus d'acceptabilité, lorsqu'il ne s'applique pas uniquement à la population, recouvre d'évidents enjeux de pouvoir. Ainsi, le processus, réunissant de nombreux porteurs d'intérêts (les propriétaires privés, l'industrie du bois, des scieries, des managers d'espaces forestiers, les autorités publiques, les acteurs économiques, les chasseurs et les ONG), n'est pas parvenu à créer les conditions d'une entente. Les groupes environnementaux, essentiellement des ONG, ne se sont pas sentis pris en compte dans le plan final et ont fini par contester sa validité. L'acceptabilité n'a fonctionné, dans ce cas précis, que dans un sens : les industriels dominant le processus ont ainsi demandé aux ONG d'accepter leur plan, au nom du changement climatique.

En se focalisant d'avantage sur la population, plusieurs travaux ont également souligné l'ambiguïté du type d'adaptation sollicitée chez les participants. Ainsi, il est possible de distinguer deux types d'évolution de comportement : la « mitigation », qui renvoie à l'effort fait pour réduire les sources de pollution, et « l'adaptation », qui renvoie à l'anticipation du changement climatique afin de tirer avantage de l'évolution de la situation (Smit Pilifosova 2001). Dans un article déjà évoqué, Larsena et

Gunnarsson-Östling (2009) soulignent ainsi que les techniques de scénarios qu'elles ont observés en Suède permettent seulement d'évoquer quelques principes de mitigation (réduction des usages, taux, interdiction) mais sont nettement insuffisants du point de vue l'adaptation : ainsi, l'exercice n'envisage pas assez sérieusement l'idée d'un changement préventif de système.

D'autre part, certaines recherches soulignent que l'enjeu du changement climatique n'est pas obligatoirement au centre de l'adaptation promue par les démarches participatives. Comme le souligne Stéphane La Branche (2009), les procédures participatives ont tendance à se complaire dans l'idée selon laquelle les individus seraient naturellement porteurs d'exigences environnementales. La « demande sociale » d'environnement n'a rien de évident. Or, le travail de participation est souvent présenté dans la littérature comme une simple « pédagogie », permettant de mobiliser le « sens environnemental » des populations. Les travaux récents concernant les *Strategic Environmental Assessment* (SEA) ont rappelé, parmi d'autres, que la participation ne pouvait être conçue comme un simple exercice de « conviction ». La méthodologie des SEA, popularisée par Thomas Fischer (2007), consiste en un processus participatif de prise de décision, relevant généralement d'un projet d'implantation ou d'aménagement, se déroulant selon plusieurs principes : diagnostic de la situation (*screening*), définition du périmètre du problème (*scoping*), analyse ouverte des alternatives, suivi des décisions (*follow up and monitoring*), consultation et participation aux différentes étapes du processus. Dans son analyse de la mise en œuvre des SEA, Paula Posas (2011) note que dans le changement climatique n'est pas obligatoirement un critère prévalant dans le processus : elle souligne ainsi l'importance d'impliquer une participation approfondie concernant la construction du problème « environnemental » (*scoping*) permettant d'intégrer l'hypothèse du changement climatique.

Enfin, des travaux nettement plus critiques craignent de voir les structures participatives ne devenir que de simples leviers de prescriptions gouvernementales en direction des populations. Yannick Rumpala (2009) a avancé l'idée que les programmes de gouvernement du développement durable s'apparenteraient bien souvent à la seule recherche d'une dépolitisation des controverses et à une responsabilisation à sens unique de la population, invitée à amortir seule les coûts de l'adaptation (voir aussi Abram 2007). Cette critique rejoint celle exprimée par Frances Cleaver (2001) à propos des programmes de gestion participative des ressources naturelles imposés par la Banque Mondiale dans plusieurs pays d'Afrique. Ces exercices sont bien souvent subordonnés aux impératifs de rationalisation économique et technique, ne permettant pas aux processus participatifs de questionner le fondement des logiques de développement. Plus largement, les courants critiques soulignent que la planification environnementale risque de se focaliser sur le gouvernement des conduites individuelles, alimentant une tendance certaine à l'« individualisation » des politiques publiques (Martin 2010), ne permettant pas d'envisager de changement systémique plus vaste. Des travaux marqués par les théories du choix rationnels ou par la psychologie sociale proposent d'ailleurs de problématiser le changement climatique en termes de « comportement » ou de « perception » (voir notamment Whitmarsh 2009 ; Poortinga et alii. 2011). La participation ne doit pas échapper, à ce titre, à l'analyse globale d'une tendance

croissante à gouverner « par la responsabilisation » (sur ce point voir Hache 2007). On rejoint une remarque faite précédemment : l'idée d'une « appropriation » des projets par le grand public, renvoie bien souvent à une vision strictement pédagogique, voire infantilisante, de la concertation. Si les démarches tombent dans le piège d'un exercice d'explication « à ciel ouvert » des décisions déjà prises, elles ne représentent aucun intérêt pour l'enrichissement de la planification.

L'adaptation et la responsabilisation, thématiques incontournables, doivent donc se garder de devenir l'unique épiscentre du lien entre participation et politiques climatiques.

2) Les alternatives politiques et techniques

La participation peut, dans un second temps, alimenter les processus de planification en idées et suggestions « alternatives ». L'idée d'alternative renvoie ici à la capacité des participants à présenter des solutions, propositions qui n'avaient pas été envisagées (voir même qui avaient été explicitement ignorées) jusqu'à présent par les acteurs impliqués dans la résolution des problèmes environnementaux (Barthe, 2002). Il est important de ne pas banaliser cette perspective puisqu'elle a été l'objet de controverses. Mesurer les apports de la participation aux politiques climatiques nécessitent ainsi de reposer sans cesse les questions du cadrage des « alternatives » politiques et du fonctionnement du processus d'innovation technique.

Concernant le cadrage politique des « alternatives » envisageables, la littérature académique présente deux manières distinctes de poser la question de l'innovation. D'un côté, les chercheurs s'interrogent sur la capacité des procédures participatives à répondre aux exigences d'une planification environnementale. En s'appuyant sur le cas de la planification des transports de la ville de Munich, Marteen Hajer et Sven Kesselring (1999) affirment que les procédures participatives, impliquant une participation des « profanes » (en l'occurrence un agenda 21, un débat prospectif et un référendum local) sont moins « efficaces » que les dispositifs néo-corporatistes classiques : elles ne parviennent pas à engager des décisions stratégiques en matière de « mobilité durable », en ne hiérarchisant aucune solution (le référendum approuve, par exemple, un tunnel autoroutier ainsi qu'un investissement dans les modes doux). D'un autre côté, d'autres analyses adoptent une approche plus inductive et attentive aux propositions émanant des dispositifs. A la différence de Hajer et Kesselring, Tom Beierle (2002) n'évalue pas les procédures participatives en fonction de ce qu'il détermine comme une orientation « durable » des politiques publiques. En revenant sur 239 cas d'études d'engagement des parties prenantes (*stakeholders*) dans les processus décisionnels environnementaux (planification, aménagement, gestion des ressources, etc.), Beierle affirme que les participants apportent des informations, des idées et des analyses nouvelles. Ces deux approches se distinguent donc dans leur manière d'appréhender l'enjeu de la « durabilité » : cadré a priori dans la première approche, il est volontairement maintenu plus ouvert dans la deuxième.

Il existe toutefois une gradation dans les « alternatives » en jeu. Ainsi, le même Beierle fait état de suggestions nouvelles relevant d'aménagement de petite échelle : par exemple, un groupe de propriétaires terriens d'Arizona « est venu avec

l'idée de conserver les prairies protégées comme des « banques d'herbe » pour encourager la conservation et décourager l'implantation de ferme » (Beierle 2002, p. 743). Toutefois, la production d'alternatives peut se situer à un niveau plus global : l'apport d'information par les participants peut soulever des problèmes jusqu'alors inconnus et de différentes natures (sociaux, économiques, environnementaux), il peut aussi permettre d'interroger le bien-fondé des modèles de développement dominant, etc. La production d'alternative peut être conceptualisée grâce à l'analyse des politiques publiques. En nous reportant à la classification proposée par Peter Hall (1993), nous pouvons distinguer trois ordres de changement : un changement de premier ordre, qui concerne l'usage des instruments ; un changement de second ordre lié à l'introduction de nouveaux instruments ; et un changement de troisième ordre, provoquant une modification paradigmatique. Si les alternatives produites par les procédures participatives relèvent le plus souvent du premier ordre (aménagement, idées ponctuelles), l'évaluation et l'analyse ne doivent pas s'empêcher de repérer la trajectoire d'alternatives plus conséquentes.

Concernant l'innovation technique, forme plus ciblée d'alternative, des travaux ont abordé la capacité des dispositifs participatifs à générer des innovations au sein des systèmes sociotechniques. Jaco Quist et alii. (2010) proposent, par exemple, d'étudier l'impact de la technique du *Participatory Backcasting* (PB) en interrogeant sa capacité à introduire des innovations stables en matière de développement durable. Le PB, surtout développé au Canada, en Suède et en Hollande, désigne un principe de participation basée sur la rétro-anticipation : il s'agit d'un système de scénario, dans lequel des futurs alternatifs sont proposés aux participants. A la différence des scénarios classiques (*forecasting*), le PB part d'une vision normative du futur, et s'appuie sur un système d'atelier rassemblant les parties prenantes (pour plus de détails voir Giddens 2009). En s'intéressant aux effets des PB dans différentes villes portant sur des thèmes liés au développement durable (alimentation durable, usage des sols), cinq à dix ans après leur mise en œuvre, les auteurs affirment que des innovations ont été générées dans les domaines concernés : implantation de nouvelles activités économiques, de projets de recherche et de réglementations. Le processus d'innovation peut alors être assimilé à un système de « niches stratégiques » (Smith 2006) : des solutions expérimentales sont introduites dans différents domaines (alimentation locale, mobilité douce, etc.) et parviennent progressivement à acquérir une rentabilité économique, qui leur permet de se pérenniser dans les systèmes sociaux. Cette approche exige de se doter d'outils analytiques adéquats permettant de caractériser l'innovation et d'en suivre les effets à moyen et long termes, au-delà des seules « propositions innovantes ».

L'ouverture d'alternatives induit par les démarches participatives peut toutefois difficilement être l'objet d'une théorie globale et systématique. La littérature soulève régulièrement l'apport de telle ou telle démarche spécifique, objet d'une monographie ou analysée dans un cadre comparatif. Mais la remontée en généralité des capacités d'innovation de ces procédures se heurte à l'écueil du « procéduralisme » dont nous avons souligné l'impasse. En effet, l'apport des dispositifs participatifs en termes de solution nouvelle ne peut se penser *ex nihilo*, sous forme de « vertus intrinsèques » de telle ou telle démarche participative. L'idée d'une « innovation » systématique est erronée. Seule une analyse au cas par cas, rapportant la démarche au problème

public en jeu dans le travail de planification est en mesure de souligner avec rigueur les éventuelles innovations apportées par la participation. Saisir l'impact de la participation en termes d'alternative n'a, là encore, rien d'évident. Il semble important de définir des critères stables et le contexte initial de « problématisation » permettant d'appréhender le lien entre participation et innovation environnementale.

3) L'affirmation, à moyen et long terme de politiques publiques

Le troisième enjeu de la participation dans la planification environnementale est, en lien avec notre dernière remarque sur l'innovation, celui de la stabilisation à moyen et long terme d'une action publique en matière environnementale. L'enjeu de la temporalité de la participation prend ici un sens bien spécifique. En effet, cette question du temps est souvent abordée sous l'angle du *décalage* entre les temps des politiques publiques et le temps des mobilisations, qui tend à exclure les parties prenantes ayant raté le démarrage d'une planification au nom des avancées de la participation officielle (Abram 2007), ou sous l'angle d'une *erreur de timing*, comme le note Brendan Flynn (2009) à propos des jurys citoyens, qui seraient souvent convoqués trop en amont de la prise de décision, perdant alors de leur intérêt, ou Li et alii. (2012) qui indiquent qu'en Chine les parties prenantes perçoivent les concertations comme beaucoup trop tardives, les projets et les planifications d'aménagement étant déjà engagés et irréversibles. Si ces problèmes sont connus et incontournables, ils ne peuvent résumer l'enjeu de la temporalité.

Une autre dimension de cette problématique apparaît dans la littérature sous la forme d'une interrogation sur la pérennisation de l'action publique, au-delà du seul « moment » planificateur. Cette problématique est liée à une définition précise de l'action publique : les politiques publiques n'apparaissent plus comme l'action des seules autorités publiques mais comme le résultat de l'action collective d'acteurs publics et privés toujours plus nombreux, rassemblés autour de la gestion d'un problème (Lascoumes Le Galès 2007). Si la planification incarne cette nécessité du dialogue (horizontal et vertical) entre acteurs, rien ne garantit que les actions prévues en matière de lutte contre le changement climatique ne se pérennisent et débouchent sur des politiques concrètes.

Le rôle de la participation dans cette dynamique de pérennisation est abordé par plusieurs travaux. La littérature académique a notamment soulevé l'idée selon laquelle un des enjeux des démarches participatives dépassaient largement le « moment » de la participation. Comme le suggère Sophie Allain (2010) dans le cas de la gestion des bassins versants, un des enjeux du débat public est de transformer la *communauté débattante*, désignant l'ensemble des parties prenantes des démarches participatives, en *communauté de gestion* qui puisse se maintenir dans le temps pour suivre la mise en œuvre des politiques climatiques. L'hypothèse implicite est la suivante : si l'organisation d'une participation dans le cadre de la planification est inévitablement source de responsabilisation et d'innovation, rien ne garantit que les configurations locales de gestion des questions climatiques, largement en chantier et notamment en France (Le Bourhis 2011), soient en mesure de prolonger et de donner un écho à ces processus. Ce type d'analyse est notamment perceptible dans l'analyse des évaluations récentes des politiques environnementales. Ainsi, Dave Huitema et. alii. (2011) remettent fortement en question la connexion entre les

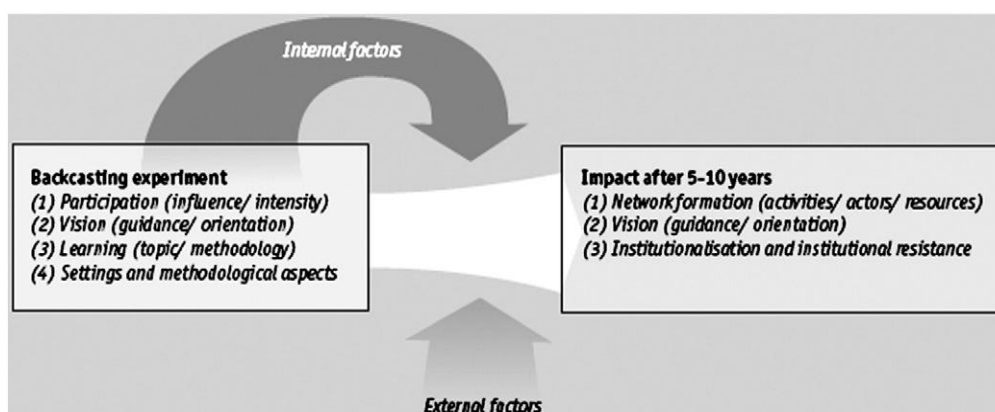
pratiques participatives et la stabilisation d'une communauté de gestion autour des politiques publiques. En effet, l'étude conduite sur quelques 259 évaluations de politiques climatiques (*climate policies*) de différentes échelles dans six pays européens (Royaume Uni, Allemagne, Italie, Finlande, Portugal et Pologne), amènent les auteurs à souligner que les méthodes d'évaluation des politiques restent très largement non participatives :

« 75% of all methods selected for use in our sample of 259 evaluations are non-participatory, and only 25% are participatory [...] This finding means that participatory methods may not be the first choice of evaluators, but that they do use them as soon as the number of methodologies expands » (Huitema et alii., 2011, p. 192).

Autrement dit, les démarches participatives ne seraient mise en œuvre qu'à un moment bien précis du processus d'action publique, correspondant à sa « problématisation ». Les acteurs impliqués dans ce moment participatif ne seraient plus convoqués par la suite. Ce retour à une situation de gestion par une « communauté de politiques publiques » restreinte (Heclo, Wildavsky, 1974), peut alors mettre en péril la viabilité des exercices participatifs, puisque ces derniers ne pourraient se muer en groupe de « suivi ».

Outre cet enjeu de stabilisation des réseaux, l'intégration des démarches participatives aux politiques publiques peut également être posée en termes d'effets (attendus et inattendus) à long terme des dispositifs eux-mêmes. Par exemple, comme indiqué plus avant, Quist et alii. (2010) ont posé la question de l'impact à long-terme des *Participatory Backcasting*. En interrogeant les processus enclenchés (*spin-off*) par la mise an œuvre de ces technologies et son suivi (*follow-up*) à 5 ou 10 ans. Leur approche par cas (ils travaillent sur trois exemples précis) a pour ambition de concevoir un cadre analytique permettant d'identifier les effets à long terme. Leur schéma (tableau 3) propose ainsi de distinguer trois effets potentiels (réseau, vision, institution) mais également quatre secteurs potentiellement impactés.

Tableau 8 : Modélisation des effets de la participation à long terme (Quint et alii. 2010)



Ainsi, les domaines de la recherche, de l'économie, du gouvernement et de la « société » (groupes d'intérêt, grand public) constituent quatre sphères dans

lesquelles les effets des PB peuvent être appréhendés. L'enjeu fondamental de leur démarche est de cibler, à partir de cette schématisation, les facteurs internes (liés au processus) mais également externes (liés au contexte) qui favorisent et/ou bloquent les effets à long terme. Ainsi, sur leur trois cas d'étude, un PB semble avoir particulièrement moins bien fonctionné que les autres, indiquant que ces effets n'ont rien d'automatiques et doivent reposer sur d'importantes mobilisations d'acteurs dans les années suivant l'expérimentation.

L'enjeu de la pérennisation des engagements publics peut être défini comme l'envers de la responsabilisation. Si les comportements individuels sont affectés par le changement climatique, les orientations de politiques publiques à moyen et long termes doivent l'être tout autant.

III- CONCLUSION : LA PARTICIPATION AU PCET, TRIPLE ENJEU DE POLITIQUES PUBLIQUES.

L'évaluation du rôle de la participation dans les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) peut être l'espace d'application de cette analyse globale du lien entre participation, planification et politiques climatiques. En reprenant les critères dominants de ces objets politiques spécifiques que sont les PCET, nous proposons de les envisager sous l'angle de notre triptyque d'impacts.

Succinctement, rappelons que les PCET combinent trois dimensions essentielles : ils sont l'aboutissement d'un processus de territorialisation de l'action publique environnementale ; ils sont un espace favorable à la concertation ; ils véhiculent une forte individualisation des injonctions à l'adaptation (Bertrand Richard 2011). Les PCET, progressivement passés du statut d'expérimentation pionnières à obligation législative, ont créé une situation éminemment différenciée de territoires en territoires. Les objectifs quantitatifs (notamment en matière de réduction des GES) mettent à l'épreuve les capacités techniques et politiques des collectivités locales et régionales, « plus habituées à créer dans le court terme des institutions basées sur les grands principes » qu'à adopter des plans « qui exige(nt) à la fois un engagement de long terme et une des réductions quantifiées à court terme » (Godinot 2011, p. 5-6). L'instabilité des jeux d'acteurs (beaucoup d'entrants, de mouvements de coalitions, etc.), les difficultés méthodologiques et techniques à évaluer, la répartition conflictuelle de moyens (financiers) devenus rares et la redéfinition complexe des prérogatives et des territoires d'action des autorités publiques sont autant de défis soulevés par les PCET. De plus tous les PCET ne s'inscrivent pas dans la même « histoire » locale : certains d'entre eux succèdent aux agendas 21 conduits localement, et entretiennent avec ces instruments des liens complexes et changeants d'un territoire à l'autre. Or, ce n'est qu'à partir d'une bonne compréhension du contenu de chaque PCET étudié, en lien avec la configuration politique et technique dans laquelle il s'inscrit, que l'évaluation des démarches participatives pourra être opérationnalisée.

Pour ce faire, nous proposons d'essayer de rester dans l'esprit d'une démarche d'étude des dispositifs participatifs en cinq temps, modélisés dans le tableau 4.

- L'état des lieux des enjeux de la planification :

Chaque PCET doit être replacé dans le contexte local (planification antérieure, controverses environnementales, rapports de force politique, inégalités sociales etc.). Ce diagnostic primaire nous semble crucial pour comprendre les logiques propres qui animent chaque PCET dans un contexte de différenciation des agendas politiques locaux.

- L'évaluation procédurale :

Les PCET n'échappent pas à la prolifération des formes de la participation (Bertrand Richard 2011). Il convient donc de distinguer les pratiques locales de participation. Pour ceci, la grille fournie en première partie (tableau 2) peut constituer une base solide, permettant de distinguer les pratiques sur des points fondamentaux de leur

procédure. Le but de cette analyse procédurale n'est pas de rapporter le design des démarches aux seules attentes des théories délibératives, mais de saisir le lien entre le contexte global du PCET et la fabrique du dispositif participatif.

L'analyse des « productions » de cette démarche participative peut alors être envisagée selon les trois dimensions présentées plus avant.

- Le lien à l'adaptation et la responsabilisation :

En fonction du diagnostic du PCET, il s'agit de comprendre si les conflits d'usage, les rapports de force entourant l'implantation d'équipement, les engagements collectifs (autant de la part des populations que des acteurs économiques) ont pu être abordé dans la démarche participative, et si cette dernière a permis de faire « évoluer » la situation originelle.

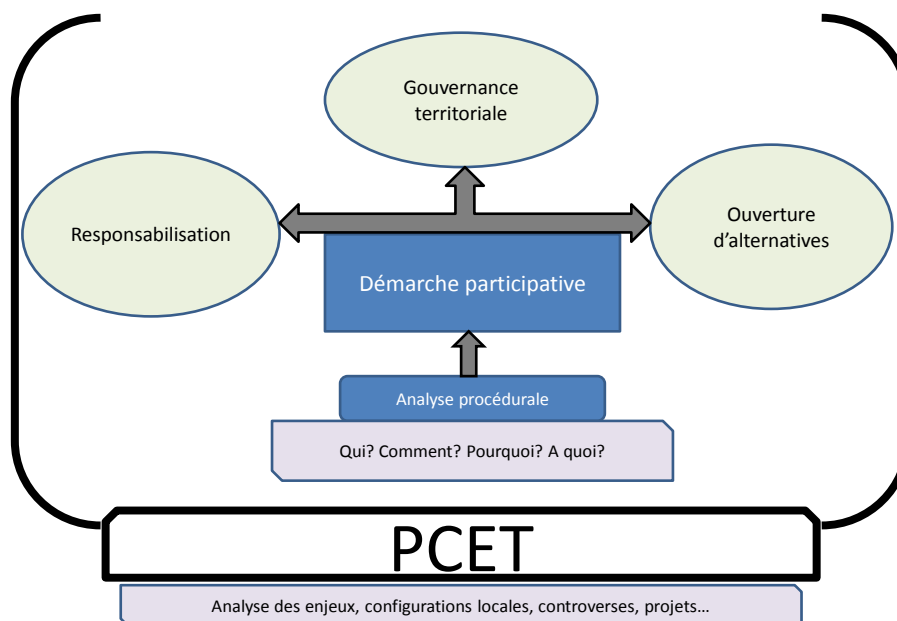
- Le lien aux alternatives :

Les rendus de la démarche participative (avis, propositions, analyses, inventions) peuvent ensuite être rapportées au processus « d'alternatives », c'est-à-dire à la capacité d'ouvrir des solutions nouvelles. Ce processus ne doit pourtant pas être abordé comme un catalogue de « bonnes idées » apportées par les participants. Sylvain Godinot signale que l'ouverture d'alternative dans les PCET doit obligatoirement être pensé en rapport avec les contraintes structurelles de l'action publique locale : « l'ampleur des engagements financiers que demandent les objectifs du plan climat peut faire naître un scepticisme chez des agents conscients de la difficulté à faire évoluer les arbitrages budgétaires » (Godinot 2009, p. 8). L'intégration des enjeux économiques est fondamentale à la compréhension du lien entre participation et innovation : jusqu'où les démarches participatives sont-elles en mesure d'interroger le mode de production capitaliste et productiviste dominant ?

- Le lien à la gouvernance territoriale :

Les PCET s'inscrivent dans un contexte de prise en charge progressive de l'enjeu des « politiques climatiques » par les autorités locales. La participation orchestrée dans leur cadre ne peut être comprise en dehors de ce processus tâtonnant d'édification de règles et de reconfigurations des acteurs, propres à toutes les politiques publiques territoriales en France (Pasquier Weisbein Simoulin 2007). La réinvention permanente des territoires de l'action, toujours différents des territoires du « politique », le lien aux échelles nationales et internationales d'action, la capacité à contraindre des acteurs économiques puissants à suivre des orientations collectives sont autant d'enjeux qui peuvent être concernés par la démarche participative.

Tableau 9 : Modèle idéal-typique d'analyse



BIBLIOGRAPHIE :

- Abram S. (2007) « Participatory depoliticization : the bleeding heart of neo-liberalism », in Neveu Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, l'Harmattan p. 113-134
- 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.
- Arnstein S. (1971) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), p. 216- 224.
- Barbier R., Larrue C. (2011) « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, 1 (1), p. 67-104.
- Barthe Y. (2002) « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 15 (57), p. 57-78.
- Beierle T. (2002), « The quality of stakeholder-based decisions », *Risk Analysis*, 22(4), p. 739-749
- Beierle T., Cayford J. (2002) « Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions », *Resources for the Future*, Washington, DC.
- Bertrand F., Richard E. (2011) « Essai de caractérisation de l'action des territoires face au « problème climat » », communication lors du colloque « Territoire et Environnement : des représentations à l'action », Université de Tours, [Texte manuscrit].
- Bherer L. (2011) ; « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1 (1), p. 105-133.
- Blanc M. (1999), « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 177-196.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002) « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.
- Braun R. (2010) « Social participation and climate change », *Environment, Development and Sustainability*, 12 (5), p. 777–806.
- Carlsson-Kanyama A., Dreborg K., Moll H., Padovan D. (2008) « Participative backcasting: A tool for involving stakeholders in local sustainability planning », *Futures*, 40, p. 34–46.
- Chambers R. (1994) « Participatory rural appraisal (PRA): analysis and experience », *World Development*, 22 (9), p. 1253-1268.
- Chess C., Purcell K. (1999) « Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? », *Environ. Science and Technology*, 33 (16), p. 2685–2692

- Cleaver F. (2001) « Institutions, agency and limitations of participatory approaches to development », in Cooke B., Kothari U. (Eds.), *Participation: the new tyranny*, Zed Books, p. 36-55.
- Dietz T., Stern P. (dir.) (2008), *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*, Washington, National Academies Press.
- Doelle M., Sinclair J. (2006) « Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability », *Environmental Impact Assessment Review*, 26 (2), p. 185-205.
- Farinós Dasí J. (2009) « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'Information géographique*, 2 (73), p. 89-111
- Fiorino D. (1989) « Environmental risk and democratic process: A critical review », *Columbia Journal of Environmental Law*, 14, p. 501-547.
- Fischer T. (2007) *Theory and practice of strategic environmental assessment – Towards a more systematic approach*, London, Earthscan.
- Flynn B. (2009), « Planning Cells and Citizens Juries in Environmental Policy: Deliberation and Its Limits », in Coenen F. (dir.), *Public Participation and Better Environmental Decisions. The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making*, Springer, p. 57-71
- Frazier TG, Wood N, Yarnal B. (2010) « Stakeholder perspectives on land-use strategies for adapting to climate-change-enhanced coastal hazards: Sarasota, Florida », *Applied Geography*, 30(4), p. 506–517
- Gariépy Michel, Soubeyran O., Domon G. (1986) « Planification environnementale et étude d'impact sur l'environnement au Québec : implantation d'une procédure et apprentissage des acteurs », *Cahiers de géographie du Québec*, 30 (79), p. 21-40.
- Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M-O. (dir.) (2009) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, Presses de l'Université de Montréal.
- Giddens A. (2009) *The Politics of Climate Change*, Cambridge, Polity Press.
- Godinot S. (2011) « Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ? », *Développement durable et territoires*, 2 (1), [en ligne].
- Hache E. (2007) « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 4 (28), p. 49-65.
- Hajer M., Kesselring S (1999) « Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich », *Environmental Politics*, n°3, p. 1-23.
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.

- Heclo H. Wildavsky A. (1974), *The private government of public money. Community and policy inside British politics*, London, Macmillan.
- Hendriks C., Dryzek J., Hunold C. (2007) « Turning up the heat: partisanship in deliberative innovation », *Political Studies*, 55, 362–383.
- Higgs G., Berry R., Kidner D., Langford M. (2008) « Using IT approaches to promote public participation in renewable energy planning: Prospects and challenges », *Land Use Policy*, 25 (4), p. 596-607.
- Huitema D., Jordan A., Massey E., Rayner T., van Asselt H., Haug C., Hildingsson R., Monni S., Strippel J. (2011) « The evaluation of climate policy: theory and emerging practice in Europe », *Policy Science*, 44, p. 179–198.
- La Branche S. (2009) "L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation", *VertigO*, n°9/1 [en ligne].
- Larsena K., Gunnarsson-Östling U. (2009) « Climate change scenarios and citizen-participation: Mitigation and adaptation perspectives in constructing sustainable futures », *Habitat International*, 33, p. 260–266
- Lascoumes P., Le Galès P. (2007) *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Le Bourhis J-P. (2011) « Le gouvernement territorial de l'environnement », in Bozonnet J.-P, Barbier R. (dir.) *Sociologie de l'environnement*, (à paraître), Manuscrit.
- Li T., Thomas S., Skitmore M. (2012) « Public participation in infrastructure and construction projects in China: From an EIA-based to a whole-cycle process », *Habitat International*, 36, (1), p. 47-56.
- Loring J.M., (2007) « Wind energy planning in England, Wales and Denmark: factors influencing project success », *Energy Policy*, 35 (4), p. 2648–2660.
- Lowi T. J. (1972) « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32 (1), p.298-310.
- Martin C. (2010) « Individualisation et politiques sociales : de l'individualisme positif à l'instrumentalisation de l'individu », in Corcuff P., Le Bart P., de Singly F. (dir.), *L'individu aujourd'hui*, Rennes, PUR, 2010, p. 245-254.
- Meadowcroft J. (2004) « Deliberative Democracy », in Durant R., Fiorino D., O'Leary R. (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*, MIT Press, p. 183-217
- Melot R. (2009) « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique*, 1 (59), p. 177-199
- Moser S., Ekstrom J. (2011) « Taking ownership of climate change: participatory adaptation planning in two local case studies from California », *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 1, p. 63–74
- Muller P. (2005) « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 1 (55), p. 155-187.

- Muro M., Jeffrey P. (2008) « A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes », *Journal of Environmental Planning and Management*, 51 (3), p. 325-344.
- Myers D., Kitsuse A. (2000) « Constructing the future in planning: a survey of theories and tools », *Journal of Planning Education and Research*, 19, p. 221–231.
- Nadaï A. (2007) « Planning, sitting and the local acceptance of wind power: Some lessons from the French case », *Energy Policy*, 35, p. 2715–2726.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.) (2007) *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théorie*, Paris, LGDJ, Droit et Société.
- Petts J., Leach B. (2000) *Evaluating methods for public participation: literature review*, R&D Technical Report: E2-030, Environment Agency, Bristol.
- Poortinga W., Spence A., Whitmarsh L., Capstick S., Pidgeon N. (2011) « Uncertain climate: An investigation into public scepticism about anthropogenic climate change », *Global Environmental Change*, 21 (3), p. 1015-1024.
- Posas P. (2011) « Exploring climate change criteria for strategic environmental assessments », *Progress in Planning*, 75 (3), p. 109-154
- Quist J., Thissen W., Vergragt P. (2011) « The impact and spin-off of participatory backcasting: From vision to niche », *Technological Forecasting and Social Change*, 78 (5), p. 883-897
- Reed M. (2008), « Stakeholder participation for environmental management: A literature review », *Biological Conservation* (141), p. 2417-2431
- Renn O. (2006) « Participatory processes for designing environmental policies », *Land Use Policy*, (23), p.
- Rowe G., Frewer L. (2000), « Public participation methods: A framework for evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), p. 3-29.
- Rowe G., Frewer L. (2004) « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, 29 (4), p. 512-557
- Rui S. (2004) *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin.
- Rumpala Y. (2008) « Le « développement durable » appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le « développement durable » rencontre la « gouvernance »... », *VertigO*, 8 (2), [en ligne].
- Saarikoski H., Tikkanen J., Leskinen L. (2010) « Public participation in practice — Assessing public participation in the preparation of regional forest programs in Northern Finland », *Forest Policy and Economics*, 12 (5), p. 349-356.
- Smit B., Pilifosova O. (2001) « Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity », in McCarthy J., Canziani O., Leary N., Dokken D., White K. (eds.) *Climate Change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press. p. 877–912

- Smith A. (2006) « Green niches in sustainable development: the case of organic food in the United Kingdom », *Environment and Planning C*, p. 439–458.
- Stringer L., Scrieciu S., Reed M. (2009) « Biodiversity, land degradation, and climate change: Participatory planning in Romania », *Applied Geography*, 29 (1), p. 77-90
- Van Aalst M., Cannon T., Burton I. (2008) « Community level adaptation to climate change: The potential role of participatory community risk assessment », *Global Environmental Change*, 18 (1), p. 165-179
- Van den Hove S. (2000) « Participatory approaches to environmental policy-making: the European Commission Climate Policy Process as a case study », *Ecological Economics*, 33 (3), p. 457-472
- Van Tatenhove J., Leroy P. (2003), « Environment and Participation in a Context of Political Modernisation », *Environmental values*, 12, p. 155-174.
- Whitmarsh L. (2009) « Behavioural responses to climate change: Asymmetry of intentions and impacts », *Journal of Environmental Psychology*, 29 (1), p. 13-23.

Annexe n°4 : référentiel d'évaluation

Question 1

Quelles sont les expériences de concertation pertinentes et cohérentes dans un contexte donné ?

CHAMP DE LA QUESTION	Définition de la question	Cette question vise à identifier et à caractériser les démarches de concertation qui se sont développées dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des PCET. La concertation est ici entendue dans un sens large, permettant de couvrir l'ensemble des acceptions du terme : elle est ainsi définie comme des « <i>moments d'échanges marqués par le pluralisme des participants et finalisés par une recherche de convergences</i> ». La réponse à cette première question consiste donc, dans un premier temps à réaliser un recensement des différentes démarches de concertation menée et de les qualifier au regard d'une série de critères descriptifs : type de collectivité, publics concernés, objectifs de la concertation...Au regard de cet état des lieux, il s'agira ensuite d'apprécier la pertinence des démarches en fonction du contexte local à travers notamment la construction d'une typologie de « familles » de situations croisant des stratégies de concertation types avec des contextes types.
	Registres d'évaluation	Bilan / Cohérence et pertinence
	Champ de la question	Cette question porte sur l'ensemble des démarches de PCET mises en œuvre depuis 2004, à tous les niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...)
	Sous-questions évaluatives	> Combien d'expériences de concertation ont été mises en place sur les territoires autour des PCET ? Quelles en sont les caractéristiques principales ? > Ces démarches sont-elles pertinentes au regard des contextes observés ? Dessinent-elles une stratégie d'intervention particulière sur les territoires et les dans les collectivités concernés ? > Ces démarches sont-elles en adéquation avec les autres actions engagées au niveau du territoire/de la collectivité ? Sont-elles en phase par rapport aux ressources humaines et techniques du territoire/de la collectivité ?
	Synergies avec les autres questions	Les données répondant à cette question constitueront une mise à plat préalable nécessaire pour la compréhension des démarches mais aussi pour l'analyse de leurs effets qui sera réalisée dans les 3 dernières questions.

STRUCTURATION DE L'EVALUATION	Critères de jugement	Indicateurs et descripteurs
	Identification des démarches de concertation	Nombre de démarches et répartition par échelon territorial
		Description des types de démarches conduites : objectifs, publics, fréquence, portée, expérience
	Les démarches menées sont pertinentes au regard du contexte local	Description du contexte et des enjeux du territoire (<i>registre planification</i>) : l'antériorité, le niveau/la taille, le moment, le périmètre
		Description du contexte et des enjeux climatiques (<i>registre climat</i>) : diagnostic GES, analyse de la vulnérabilité, degré de conflictualité, les moteurs
	Les démarches menées sont cohérentes par rapport aux autres actions ainsi qu'aux ressources humaines et techniques du territoire/de la collectivité	Description du contexte et des enjeux du territoire (<i>registre planification</i>) : l'antériorité, le niveau/la taille, le moment, le périmètre
		Description du contexte et des enjeux climatiques (<i>registre climat</i>) : diagnostic GES, analyse de la vulnérabilité, degré de conflictualité, les moteurs

METHODE D'EVALUATION	Sources mobilisées	Outils mobilisés
	Revue de littérature Etudes de cas exploratoires	Questionnaire Etudes de cas

Question 2

En quoi une « bonne » concertation rend-elle l'élaboration d'un PCET plus efficace d'un point de vue environnemental ?

CHAMP DE LA QUESTION	Définition de la question	La question vise à apprécier l'efficacité environnementale des démarches de concertation mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration des PCET. L'efficacité environnementale est ici à apprécier selon les deux finalités des politiques climatiques : la diminution des émissions de gaz à effet de serres, d'une part, et la réduction de la vulnérabilité du territoire, d'autre part. La réponse à cette question nécessite donc de retracer le lien de cause à effet entre les actions de concertation mises en œuvre dans le cadre des PCET étudiés et les effets observés sur la diminution des émissions de GES et la réduction de la vulnérabilité. Pour cela, il s'agira de s'appuyer sur l'exploitation de l'enquête et en particulier sur le croisement entre les grandes familles de concertation / contexte mises préalablement en évidence et les impacts environnementaux observés. L'analyse statistique permettra de voir les effets obtenus sur ces différents items par les différentes familles et de déterminer si les différences sont significatives ou pas. Cette approche statistique permettra de mettre en évidence : d'une part, les stratégies de concertation qui, pour un contexte donné, permettent de donner les meilleurs résultats d'un point de vue environnemental ; d'autre part, les contextes qui, selon les stratégies de concertation choisies, sont les plus favorables à l'atteinte des résultats. Il convient cependant de préciser que l'absence de recul suffisant ainsi que le caractère multi-factoriel des politiques climatiques ne permettront pas de tirer des enseignements définitifs quant à l'effet propre des stratégies de concertation sur l'environnement.
	Registre d'évaluation	Efficacité (environnementale)
	Champ de la question	Cette question porte sur l'ensemble des démarches de PCET mises en œuvre depuis 2004, à tous les niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...). Elle concerne plus précisément la phase d'élaboration des PCET et les aspects plus larges liés aux effets en termes de développement durable (impacts sociaux, économiques...) ne font pas partie du champ de l'évaluation.
	Sous-questions évaluatives	> Quels ont été les effets des démarches de planification climatiques étudiées en termes de diminution des GES ? > Quels ont été les effets des démarches de planification climatiques étudiés en termes de réduction de la vulnérabilité des territoires ? > Dans quelle mesure les démarches de concertation associées à ces politiques de planification climatiques ont-elles contribué à l'atteinte des résultats observés en termes de diminution des GES et de réduction de la vulnérabilité ? > Pour un contexte donné, avec quelle(s) stratégie(s) de concertation les meilleurs résultats sont obtenus ? > Pour une stratégie de concertation donnée, quel est le contexte qui lui est le plus favorable à l'atteinte de résultats environnementaux ?
	Synergies avec les autres questions	Cette question s'appuiera sur les résultats de la question 1 et en particulier sur le croisement des types de démarches de concertation et de contexte locaux avec les effets environnementaux qui auront été renseignés par les répondants à l'enquête par questionnaire. Cette question doit également permettre de faire le lien avec l'analyse des 3 grands effets dans les questions suivantes.

STRUCTURATION DE L'EVALUATION	Critères de jugement	Indicateurs et descripteurs
	Identification des effets environnementaux : des effets environnementaux sont constatés dans les démarches de planification climatiques étudiées	Degré d'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES
		Degré d'atteinte des objectifs de réduction de la vulnérabilité <i>(*cas où une étude de vulnérabilité a été réalisée)</i>
	Il existe un lien entre les stratégies de concertation mises en œuvre et les effets environnementaux constatés	Degré de corrélation entre les grandes familles de concertation / contexte mises préalablement en évidence et les impacts environnementaux observés
	Certaines stratégies de concertation, pour un contexte donné, permettent d'obtenir les meilleurs résultats d'un point de vue environnemental	Identification des stratégies de concertation
		Caractéristiques des stratégies de concertation identifiées

METHODE D'EVALUATION	Sources mobilisées	Outils mobilisés
	Analyse documentaire Revue de littérature	Questionnaire Etudes de cas

Question 3

La concertation a-t-elle amélioré l'acceptation du changement et la responsabilisation des acteurs dans la mise en œuvre des PCET ?

CHAMP DE LA QUESTION	Définition de la question	La concertation, lorsqu'elle est associée à un exercice de planification environnementale, peut avoir pour effet d'agir sur le comportement des acteurs potentiellement concernés par les politiques climatiques. Cette action peut prendre deux formes. D'une part, elle peut engendrer une plus forte acceptabilité des externalités négatives liées aux projets de lutte contre le changement climatique. D'autre part, elle peut viser une plus forte responsabilisation des acteurs, invités à « prendre conscience » de l'enjeu du changement climatique et à s'engager dans une démarche de résolution. Cette dynamique d'acceptabilité/responsabilisation se distingue des « mobilisations » plus spontanées et ascendantes d'acteurs qui se structurent notamment autour des enjeux environnementaux. Le traitement de cette question nécessite donc d'apprécier le rôle des démarches de concertation en termes de pédagogie du changement et d'anticipation des réactions des acteurs locaux et leurs effets en ce qui concerne la capacité des acteurs à changer leur comportement et à réorienter leurs stratégies. La focalisation sur ce type d'impacts présente cependant un triple risque dans l'analyse. Premièrement l'approche en termes d'acceptabilité et de responsabilisation se heurte à un manque de définition et à un déséquilibre des attentes selon les différents types d'acteurs. Deuxièmement, l'enjeu du changement climatique n'est pas toujours au centre de l'adaptation promue, dans les stratégies de concertation, au sein des démarches de pédagogie. Enfin, les approches en termes de « responsabilisation » et d'« acceptabilité » comportent un risque de dépolitisation et d'individualisation des modèles explicatifs.
	Registre d'évaluation	Impacts
	Champ de la question	Cette question porte sur l'ensemble des démarches de PCET mises en œuvre depuis 2004, à tous les niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...).
	Sous-questions évaluatives	> Quelle est la place de la pédagogie dans les stratégies de concertation ? Sur quels types d'acteurs porte-t-elle plus particulièrement ? > La concertation a-t-elle permis d'améliorer la connaissance et la compréhension des enjeux des acteurs locaux ? > La concertation a-t-elle permis de modifier les marges d'action des acteurs locaux ? > La concertation a-t-elle permis aux acteurs de changer leur comportement et/ou de réorienter leur stratégie ?
	Synergies avec les autres questions	Cette question s'appuiera sur les résultats de la question 1 et en particulier sur le croisement des types de démarches de concertation et de contexte locaux avec les impacts qui auront été renseignés par les répondants à l'enquête par questionnaire. Cette question, qui interroge l'action, sera également articulée avec les deux autres questions portant sur les impacts (questions 4 et 5).

STRUCTURATION DE L'EVALUATION	Critères de jugement	Indicateurs et descripteurs
	Les parties prenantes sont sensibilisées	Niveau de concertation : information, consultation, co-construction...
		Support de la concertation : réunions publiques, ateliers, panels...
		Couverture : nombre de participants, nombre et fréquence de participation
	Des liens et des interactions se créent entre parties prenantes	Connaissance réciproque des parties prenantes
		Modalités d'échange et de travail en commun (groupes de travail, ateliers thématiques...)
	Les attentes des acteurs sont mieux identifiées	Capacité des participants à relayer les attentes des acteurs du territoire
	Les conflits et les rapports de force sont mis en évidence	Nombre de situations de conflits identifiées par les organisateurs/participants de la concertation
	Ce qui est acceptable est mieux compris et hiérarchisé	Niveau d'identification des enjeux par les participants et capacité à les hiérarchiser

		Visibilité du PCET sur le territoire
	Les acteurs sont mobilisés	Nombre d'actions du PCET confiées aux acteurs du territoire
		Nombre d'actions du PCET mises en œuvre par des acteurs
		Perception quant à l'autonomie acquise par les acteurs
	Les acteurs changent leur comportement et/ou réorientent leur stratégie	Réalisations et résultats des actions du PCET mises en œuvre par des acteurs

METHODE D'EVALUATION	Sources mobilisées	Outils mobilisés
	Analyse documentaire Revue de littérature	Questionnaire Etudes de cas

Question 4

La concertation a-t-elle favorisé l'émergence de propositions alternatives dans l'élaboration des PCET ?

CHAMP DE LA QUESTION	Définition de la question	La concertation peut également avoir pour effet d'alimenter les processus de planification en idées et suggestions « alternatives ». L'idée d'alternative renvoie ici à la capacité des participants à présenter des propositions qui n'avaient pas été envisagées (voire même qui avaient été explicitement ignorées) jusqu'à présent par les acteurs impliqués dans la résolution des problèmes environnementaux. La production d'alternatives peut se situer à plusieurs niveaux : au niveau des procédures de concertation, l'apport d'information par les participants, et notamment leur expertise « d'usage » peut soulever des problèmes jusqu'alors inconnus et de différentes natures (sociaux, économiques, environnementaux) mais à un niveau plus global il peut aussi permettre d'interroger le bien-fondé des modèles de développement dominant ou de remettre en cause les paradigmes d'action considérés comme évidents. Ces propositions d'alternatives peuvent aussi aboutir à la formulation voire à l'expérimentation de solutions techniques : implantation de nouvelles activités économiques, projets de recherche et de réglementations, développement de « niches stratégiques ». Le traitement de cette question nécessite donc d'apprécier le rôle des démarches de concertation du point de vue de la formulation d'enjeux, tant politiques (cadrages inédits du problème, solutions nouvelles) que techniques (conditions de l'introduction de nouvelles technologies) et leur prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCET. L'identification d'effets pour cette question apparaît cependant particulièrement complexe. D'abord parce qu'il n'existe pas de théorie générale concernant l'émergence d'alternatives dans les démarches de concertation : seule une analyse au cas par cas rapportant la démarche au problème public en jeu est à même de souligner avec rigueur les éventuelles propositions alternatives apportées par la concertation. Ensuite, parce que, tout autant que la stratégie de concertation retenue, le contexte initial de « problématisation » des enjeux politiques et techniques et le processus de planification mis en œuvre permettent de comprendre l'émergence des propositions.
	Registre d'évaluation	Impacts
	Champ de la question	Cette question porte sur l'ensemble des démarches de PCET mises en œuvre depuis 2004, à tous les niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...).
	Sous-questions évaluatives	> Dans quelle mesure les PCET intègrent-ils des propositions alternatives ou formulent-ils des enjeux politiques et techniques dans des termes inédits ? > Ces propositions émanent-elles, directement ou indirectement, de la démarche de concertation avec les parties prenantes ? > Dans quelle mesure ces propositions ont contribué à améliorer l'efficacité du PCET d'un point de vue environnemental ?
	Synergies avec les autres questions	Cette question s'appuiera sur les résultats de la question 1 et en particulier sur le croisement des types de démarches de concertation et de contexte locaux avec les impacts qui auront été renseignés par les répondants à l'enquête par questionnaire. Cette question, qui interroge l'action, sera également articulée avec les deux autres questions portant sur les impacts (questions 3 et 5).

STRUCTURATION DE L'EVALUATION	Critères de jugement	Indicateurs et descripteurs
	Différentes sources d'expertises sont mobilisées dans le cadre de la démarche	Nombre et caractéristiques des sources d'expertises (études, conférences...) mobilisées ;
	Ces différentes sources expriment des enjeux politiques nouveaux ou reformulent les enjeux politiques existants en des termes inédits	Contenu des expertises ; Domaine d'expression ; Adéquation aux enjeux identifiés sur le territoire ; Apport par rapport aux connaissances existantes
	Ces différentes sources expriment des propositions techniques nouvelles ou reformulent les propositions existantes selon des modalités inédites	Niveau de technicité des débats proposés lors de la concertation ; Apport par rapport aux savoirs existants
	Ces propositions alternatives sont prises en compte et développent la qualité des projets	Nombre/% de propositions considérées comme intéressantes par les participants ; Nombre/% de propositions effectivement intégrées dans le PCET

	La nouvelle problématisation de l'enjeu traité modifie les rapports de force du territoire et renforce la contrainte collective	Degré d'appropriation des propositions intégrées dans le PCET ; force normative des propositions intégrées dans le plan d'action
--	---	--

METHODE D'EVALUATION	Sources mobilisées	Outils mobilisés
	Analyse documentaire Revue de littérature	Questionnaire Etudes de cas

Question 5

La concertation a-t-elle favorisé l'affirmation, à moyen et long terme, de politiques publiques ?

CHAMP DE LA QUESTION	Définition de la question	Les démarches de concertation peuvent également avoir pour effet la stabilisation à moyen et long terme d'une action publique en matière environnementale. Cela peut se traduire d'abord par la pérennisation de l'action publique, au-delà du seul « moment » planificateur : le dialogue (horizontal et vertical) instauré entre acteurs lors de la concertation et les actions prévues se pérennisent et débouchent sur des politiques concrètes. Les politiques publiques n'apparaissent plus comme l'action des seules autorités publiques et la concertation a pour conséquence de transformer la « communauté débattante », désignant l'ensemble des parties prenantes des démarches de concertation, en « communauté de gestion » qui puisse se maintenir dans le temps pour suivre la mise en œuvre des politiques climatiques Le traitement de cette question nécessite d'analyser le rôle des démarches de concertation dans le suivi de l'ensemble du processus décisionnel, l'intégration des intérêts des différents acteurs et l'imbrication des différents niveaux d'action dans la construction des orientations. Cette question invite à ne pas limiter les démarches de concertation à une action strictement descendante et réduite au seul « moment » planificateur. Elle pose également la question, plus vaste, du positionnement des « plans » et autres « schémas » dans la conduite des politiques publiques.
	Registre d'évaluation	Impacts
	Champ de la question	Cette question porte sur l'ensemble des démarches de PCET mises en œuvre depuis 2004, à tous les niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...).
	Sous-questions évaluatives	> La concertation a-t-elle rendu possible un dialogue entre une pluralité d'acteurs aux intérêts et aux attentes diversifiées ? > La concertation a-t-elle contribué à mettre en relation, en cohérence et à structurer les acteurs du territoire ? > La concertation a-t-elle donné lieu à une action collective qui s'est poursuivie après l'adoption du PCET ?
	Synergies avec les autres questions	Cette question s'appuiera sur les résultats de la question 1 et en particulier sur le croisement des types de démarches de concertation et de contexte locaux avec les impacts qui auront été renseignés par les répondants à l'enquête par questionnaire. Cette question, qui interroge l'action, sera également articulée avec les deux autres questions portant sur les impacts (questions 3 et 4).

STRUCTURATION DE L'EVALUATION	Critères de jugement	Indicateurs et descripteurs
	Des actions sur le territoire sont reconnues, labellisées et arrimées aux objectifs du PCET	Nombre d'actions
	Un réseau ou une communauté d'acteurs (publics et privés) se structure autour des questions climatiques	Instances pérennes mises en place (nombre, caractéristiques)
		Effectivité du fonctionnement de ces instances (fréquences des réunions, réalisations, résultats)
	L'action climatique gagne en visibilité du fait de cette structuration	Visibilité du PCET sur le territoire
		Visibilité des enjeux climatiques en général
	Des actions climatiques sont mises en œuvre sur la base de décisions collectives et en dehors du PCET	Actions mises en place en dehors du PCET
	Des résultats sont et font l'objet d'opérations de suivi et d'évaluation permettant au besoin de réorienter l'action collective	Participation des acteurs au suivi et à l'évaluation des actions du PCET

METHODE D'EVALUATION	Sources mobilisées	Outils mobilisés
	Analyse documentaire Revue de littérature	Questionnaire Etudes de cas

L'ADEME EN BREF

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

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



ADEME
20, avenue du Grésillé
BP 90406 I 49004 Angers Cedex 01

www.ademe.fr