

Rencontre plan climat

12 septembre 2024

Yverdon-les-Bains

Synthèse

Introduction

Organisée par la HEIG-VD et l'Université de Lausanne, la journée du 12 septembre 2024 a rassemblé à Yverdon-les-Bains une quarantaine d'actrices et d'acteurs des milieux publics, privés et académiques actives et actifs dans la réalisation ou l'étude de plans climat, cantonaux ou communaux.

La matinée a été consacrée à trois exposés suivis de discussions. Tout d'abord, **Hervé Henchoz** du bureau **Bio-Eco** a présenté les résultats d'une étude réalisée pour l'Union des villes suisses répondant à la question générale : où en sont les villes suisses dans leurs stratégies climatiques ?

Ensuite, **Christine Ziegler** de la **Ville de Winterthur** a expliqué comment cette commune de 120 000 habitants met en œuvre sa stratégie climatique. Elle a notamment souligné les solutions que la Ville a mises en place pour relever les défis de gouvernance posés par ce nouvel instrument politique.

Enfin, les professeurs **Jean Ruegg** (UNIL) et **Florent Joerin** (HEIG-VD) ont proposé une réflexion sur les enjeux de la mobilisation des parties prenantes des plans climat, en s'appuyant sur les résultats de trois recherches qu'ils ont menées ces dernières années.

Durant l'après-midi, les participantes et participants ont travaillé en groupe sur 5 défis initialement formulés par les intervenant-es du matin. Ce moment en petits groupes a permis des échanges nourris et approfondis où les expériences et expertises des un-es et des autres se sont mutualisées.

La synthèse de la journée qui suit cette introduction ne se veut pas un résumé des propos tenus, mais la mise en lumière, partiellement subjective, de certains des points saillants qui se sont dégagés durant la rencontre.

1. L'adaptation aux changements climatiques : parent pauvre des stratégies climatiques

Le volet « adaptation aux changements climatiques » reste le parent pauvre ou l'angle mort des stratégies climatiques. Or, ce champ de réflexion et d'action présente des caractéristiques très différentes de celui portant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). En particulier, les enjeux de l'adaptation aux changements climatiques sont souvent de nature plus concrète et l'expérience personnelle (des inadaptations notamment) y est plus significative. De plus, l'adaptation travaille à la résolution des problèmes qui permettent soit de renforcer, soit maintenir, la qualité de vie au sens général (santé, conditions de vie et de travail, vulnérabilité économique, etc.). Ainsi, les enjeux de l'adaptation aux changements climatiques permettent d'atteindre des publics qui sont probablement plus difficiles à mobiliser sur le thème de l'atténuation.

L'un des obstacles actuels à une prise en considération plus complète des enjeux de l'adaptation climatique dans les plans climat et dans leurs démarches participatives se situe certainement dans le fait que, d'une part, ceux-ci sont transversaux et que, d'autre part, aucune structure générale, susceptible d'être reproduite d'un contexte à l'autre, ne se soit encore dégagée (Hervé Henchoz). Il serait ainsi important de mieux comprendre ce qui freine une meilleure intégration de l'adaptation dans les stratégies climatiques et, d'autre part, de poser les bases d'une approche générale dont les institutions publiques pourraient se servir. Cette approche devrait aussi permettre de valoriser les synergies entre adaptation et atténuation, et dans tous les cas prévenir les conflits entre ces deux piliers des plans climat (action d'adaptation fortement émissives en GES, action de réduction favorisant l'inadaptation).

2. Les plans climat devraient-ils devenir des plans de durabilité ?

Les plans climat sont de nature transversale et complexe ce qui constitue l'un des principaux défis pour leur élaboration et leur mise en œuvre. Néanmoins, ils se concentrent sur les enjeux des changements climatiques alors que nos sociétés doivent relever conjointement d'autres défis environnementaux et sociaux, et que les efforts d'atténuation comme d'adaptation peuvent parfois renforcer des inégalités sociales existantes. Comme mentionné par une participante : « *Personne n'a pour seul but dans l'existence de réduire ses émissions de GES* ».

Un des défis relevés concerne l'engagement investi à défendre un domaine (environnemental) au détriment d'un autre, que ce soit par exemple le climat, la biodiversité ou la gestion de l'eau. Cette approche fragmentée peut ralentir les progrès nécessaires, alors que la durabilité devrait être considérée comme le principe directeur commun à l'ensemble des politiques publiques, au même titre que des concepts bien ancrés tels que l'économie de moyens ou l'intérêt général.

Ainsi, certain-es plaident pour que les plans climat deviennent des plans de durabilité. Cette évolution pourrait pour certain-es permettre de redonner du sens au plan climat : celui de maintenir ou améliorer globalement la qualité de vie. À ce titre, le plan climat, au lieu d'être un document supplémentaire ajouté à d'autres cadres stratégiques (comme le plan directeur ou les politiques sectorielles), pourrait jouer un rôle central en intégrant ces enjeux transversaux de manière cohérente dans toutes les politiques.

D'autres, en revanche, craignent que cet élargissement des enjeux ne complexifie encore plus les stratégies climatiques et que cela ne retarde encore davantage la production de résultats.

3. Une gouvernance climatique qui doit se consolider

Les dispositifs de gouvernance des stratégies climatiques au sein des institutions publiques sont très variables. Parfois, des personnes ou une unité sont entièrement dédiées aux enjeux climatiques, parfois ces enjeux s'insèrent dans les missions de personnes qui ont d'autres missions principales. Parfois encore, on peut observer une combinaison des deux mécanismes.

Actuellement, les institutions apprennent en faisant. Elles sont ainsi confrontées à une double injonction contradictoire : d'une part repenser ou refondre leur gouvernance pour intégrer les enjeux climatiques ou de durabilité, ce qui nécessite évidemment du temps, d'autre part répondre rapidement, par des actions concrètes et efficaces, aux défis posés par les changements climatiques.

Un renforcement rapide et agile de la gouvernance des stratégies climatiques devrait ainsi faire l'objet de collaborations étroites entre les institutions publiques, ainsi qu'avec les milieux académiques qui peuvent aider à analyser et comparer les expériences en cours pour en tirer des enseignements et recommandations.

Par ailleurs, dans tous les cas de figure, les stratégies climatiques émergent dans un contexte institutionnel déjà très chargé et dont les ressources ont tendance à diminuer. Cela génère, au sein des institutions, un jeu d'acteurs et de pouvoir. Les unités climat doivent parfois « jouer des coudes » pour obtenir des ressources, mais aussi de la légitimité.

Dans ce contexte, un portage politique clair, et un ancrage des objectifs climatique dans les instruments légaux est un atout important. Dans le cas de Winterthur, la votation populaire a par ailleurs permis de renforcer l'ambition de la stratégie climatique en optant pour un positionnement des objectifs à l'horizon 2040 (au lieu de l'horizon 2050 initialement envisagé).

4. Une urgence climatique paralysante ?

Dans les années 2020, beaucoup d'autorités publiques ont adopté des textes déclarant « l'urgence climatique » et affirmant ainsi leur volonté de répondre rapidement et adéquatement aux défis des changements climatiques.

Aujourd'hui, les premiers bilans des plans climat mis en œuvre montrent toutefois clairement que ces intentions politiques, parfois d'ailleurs validées par votation populaire tel qu'à Winterthur (28 novembre 2021) mais aussi au niveau national (votation du 18 juin 2023) ne pourront certainement pas être réalisées telles qu'espéré. D'une part, le cumul de toutes les actions adoptées dans les plans climat ne suffisent pas à suivre les trajectoires annoncées de réduction des émissions de GES et, d'autre part, beaucoup de ces actions ne pourront être réalisées dans les temps (Hervé Henchoz).

Si l'urgence climatique ne peut évidemment pas être remise en question (le GIEC insiste d'ailleurs sur la nécessité d'effectuer un virage dans les quelques années à venir), il devient évident que nos sociétés et nos institutions ont besoin de temps pour réaliser des changements aussi profonds. L'un dans l'autre, l'urgence climatique ne devient-elle pas ainsi paralysante ?

Confronté à ce risque, la Ville de Winterthur défend une approche par petits pas (échelons) : « *On est en route, on fait ce qu'on peut. On est tous dans le même bateau.* ». Il s'agit pour elle de viser le zéro net en 2040 avec un premier plan d'action à 8 ans, tout en se concentrant sur l'année prochaine.

Notons qu'il existe une tension entre la nécessité de transformations profondes et l'approche graduelle. La politique des « petits pas » suscite une interrogation légitime quant à la rapidité du rythme de ces changements graduels. Pour atteindre les objectifs fixés pour 2040 (ou même 2050), il est essentiel que ce rythme soit suffisamment soutenu.

5. Le monitoring : un outil politique

L'une des questions centrales de la journée était : comment maintenir la mobilisation des actrices et acteurs, de l'élaboration à la mise en œuvre, et dans le suivi des plans climat ? S'inspirant des recherches sur les sciences citoyennes, on peut relever l'importance, pour maintenir l'engagement, d'offrir aux actrices et acteurs impliqué-es (participant-es) un retour sur les résultats de leurs contributions. Ce « feedback » concerne le suivi de leurs propres contributions : que sont devenues les propositions apportées durant une démarche participative par exemple ? Il peut aussi concerner l'avancement et les effets des plans climat. Or cette attention nécessaire aux feedbacks est encore actuellement très partielle dans les stratégies climatiques.

La Ville de Winterthur présente toutefois un (contre)exemple inspirant. En effet, celle-ci a mis en place un [cockpit](#) en ligne qui informe sur l'avancement de son plan climat. De plus, cet outil s'insère dans un processus comprenant notamment des moments d'échanges entre les acteurs institutionnels autour des résultats du monitoring. L'outil de monitoring devient ainsi un outil de mobilisation tant de la population que des politiques, qui contribue à maintenir l'attention et la priorité sur les engagements pris en faveur du climat.

Réaliser un monitoring pertinent et utile nécessite de relever plusieurs défis. Ceux-ci sont notamment éthiques, car cela oblige à une transparence de l'institution publique envers le public (droit de savoir) et, réciproquement, à la responsabilisation des utilisatrices et utilisateurs. L'institution doit donc miser sur le fait que les utilisatrices et utilisateurs feront « bon usage » de l'information communiquée. Elle peut pour cela évidemment prévoir des formes d'accompagnement.

Il y a aussi des défis de communication : comment faire pour que l'information soit pertinente en considérant la diversité des publics concernés ? Enfin le monitoring pose aussi des défis techniques : facilité opérationnelle, mise à jour des données, convivialité des interfaces, etc.

6. Assumer le conflit pour mobiliser ceux qui ne viennent pas

La pratique comme les résultats de plusieurs recherches montrent que les participant·es des démarches participatives proposées autour des plans climat présentent un profil social spécifique. Autrement dit, les personnes déjà sensibilisées et engagées dans la lutte contre les changements climatiques y sont très largement surreprésentées. Ce phénomène peut être à l'origine de frustrations à la fois de la part des participant·es (qui ont affaire à de la sensibilisation plus qu'aux opportunités d'approfondissement attendues) et des mandant·es (qui ne s'y retrouvent pas en termes d'innovation).

Ce fort biais de représentation n'est pas usuel dans le contexte des démarches participatives. En effet, sur beaucoup d'autres objets, ce sont souvent les opposant·es au projet qui se mobilise plus facilement. Dans ce cas, les démarches participatives permettent de nuancer leur point de vue en donnant aussi une visibilité au point de vue de celles et ceux qui soutiennent (silencieusement) le projet.

Les discussions du jour ont ainsi porté sur : Comment et pourquoi rejoindre les « indifférent·es » ou indécis·es, ainsi que les « opposant·es » aux stratégies climatiques ?

Concernant le « pourquoi », les discussions ont convergé vers le fait que les démarches participatives ne visent pas (et de toute façon ne parviendraient pas) à « convertir » les opposant·es aux stratégies climatiques. Elles visent plutôt à offrir un espace d'expression au débat social dans toute sa diversité. Si cet espace n'est investi que par les porteuses et porteurs d'un seul point de vue, le débat n'aura pas lieu ici et il se déploiera sur d'autres scènes ou arènes sociales : celles de la politique représentative (oppositions, référendum, etc.), des médias ou des tribunaux. Et dans ce cas, les démarches participatives ne perdent-elles pas de leur sens ?

Si à l'inverse, ces démarches participatives parvenaient à offrir ce lieu de débat, la controverse qui s'y exprime aiderait les « indifférent·es » et « indécis·es » à se raccrocher au sujet et à prendre position. Or, cette forme de politisation du sujet est certainement favorable à la réalisation des stratégies climatiques.

Concernant maintenant la question : « comment » rejoindre « celles et ceux qui ne viennent pas aux démarches participatives » portant sur les stratégies climatiques, les discussions ont pointé la nécessité d'assumer leur nature conflictuelle, et ce particulièrement dans leurs dimensions opérationnelles. Si les objectifs ciblés à l'horizon 2050 ou 2040 semblent générer une adhésion sociale, leur concrétisation par des mesures qui impactent les habitudes de vie (mobilité, consommation) ou les finances des habitant·es font nettement moins consensus. On peut ainsi supposer qu'en plaçant ces mesures au cœur des démarches participatives portant sur les stratégies climatiques, il serait possible de réduire considérablement les difficultés à rejoindre une diversité de publics qui reflètent mieux la diversité des opinions. « *Etes-vous prêt·e à réduire votre consommation de viande ?* » ne serait-ce pas une annonce mobilisante pour un atelier participatif ?

Un autre point important soulevé au cours de la journée concerne la différence entre le débat et le dialogue (dans les démarches participatives). Bien que le débat puisse être productif dans certaines situations, le dialogue semble également adapté lorsqu'il s'agit d'inclure une diversité de perspectives. Le dialogue favorise l'écoute active, permettant aux participant·es d'échanger sans chercher à convaincre ou à vaincre. Cela renforce non seulement la compréhension mutuelle, mais également la

légitimité des démarches participatives. Il s'agit de reconnaître que le conflit peut avoir sa place dans le dialogue, mais qu'il doit être perçu comme une ressource pour enrichir les échanges, plutôt qu'un obstacle à surmonter.

Certain·es ont toutefois aussi relevé que la pratique de la controverse n'est pas usuelle en Suisse et cela peut constituer un obstacle. Aborder le conflit comme une ressource n'est pas non plus au cœur des pratiques usuelles des démarches participatives.

7. Une approche systémique des changements individuels

La question des changements personnels, souvent abordée sous l'angle des efforts individuels (par exemple, la réduction de la consommation de viande), a également fait l'objet de discussions. Il a été souligné que ces comportements individuels sont le produit de systèmes sociaux et économiques plus larges. Il serait ainsi pertinent de réfléchir à une transformation des cadres et des structures qui influencent ces comportements. Les démarches participatives pourraient alors s'étendre à une réflexion collective sur la manière dont ces cadres (tels que la socialisation alimentaire ou les réglementations agricoles par exemple) peuvent évoluer, en incluant la participation des individus et des groupes à cette réflexion systémique.

8. Des innovations peu disruptives

Durant l'ensemble de la journée, mais particulièrement durant les ateliers de l'après-midi, les participant·es ont été confronté·es à la difficulté d'apporter de nouvelles réponses à des questions récurrentes. Celles-ci rejoignent pour beaucoup les points saillants présentés ci-dessous. Quel modèle de gouvernance ? Comment diversifier les publics ? Comment accélérer ? etc.

La journée a certainement permis d'approfondir ou préciser ces questions mais il faut constater que peu de réponses véritablement nouvelles sont apparues durant la journée.

Lors des ateliers de l'après-midi, les participant·es ont été invité·es à formuler des idées, répondant à l'un des cinq défis posés, en considérant des « ressources illimitées ». Cette hypothèse, pourtant paradoxale dans un contexte où il s'agit précisément de faire face aux limites planétaires, a cependant permis l'expression de quelques idées inattendues. Pour n'en citer qu'une : offrir à toute la population de réduire son temps de travail à 80% (sans baisse de revenu) pour lui permettre de s'engager dans la réalisation des stratégies climatiques. Toutefois, cette étape créative a été suivie d'une étape de vote où les participant·es ont, par ce mécanisme, privilégié des idées moins ambitieuses, mais avec lesquelles ils et elles parvenaient mieux à se projeter.

Les idées sélectionnées et ensuite travaillées en groupe se sont ainsi souvent nourries d'exemples relativement proches, thématiquement ou géographiquement. Elles étaient donc nouvelles, mais essentiellement dans leur contexte.

Ce résultat révèle-t-il notre difficulté à imaginer des transformations suffisamment radicales pour répondre à la radicalité des changements imposés par les enjeux climatiques ? Probablement. Ainsi, on

observe une tendance (qui découle peut-être d'une injonction tacite) à se cantonner à une posture « professionnelle » – qu'il s'agisse de membre d'une administration, d'élu-e, de chercheur-euse ou encore de membre d'une association ou d'un bureau. En enfermant les réflexions dans des cadres préétablis cette attitude que l'on peut qualifier de raisonnée ou raisonnable, limite souvent l'ouverture à des transformations véritablement radicales. Il y aurait donc à penser des dispositifs qui permettent des innovations générant des ruptures, tout à la fois pertinentes et planifiées. Mais sous quelles conditions, et avec qui ces dispositifs devraient-ils être imaginés puis mis en place ?

Conclusion

En conclusion de cette journée, nous pouvons souligner la qualité des échanges développés. Les participant-es ont visiblement apprécié ce moment donné au partage d'expériences et à la réflexion. En grande majorité, les participant-es étaient des personnes actives directement ou indirectement dans la mise en œuvre des plans climat ou de durabilité. On a pu ainsi observer que si des espaces de coordination et d'échanges sont régulièrement offerts au niveau stratégique, il existe encore un espace d'échange à combler quant aux dimensions opérationnelles des plans climat. Autrement dit, le quoi et le pourquoi s'étant bien souvent et peu à peu clarifiés, il reste encore énormément de défis sur le comment (mettre en œuvre efficacement les plans climat) ? A défaut d'autres choses, les acteurs de ces défis les relèvent en tâtonnant, avec des résultats parfois concluants, d'autre fois moins. Un renforcement du partage d'expériences est dans ce sens déjà très précieux.

Il ressort aussi de la journée une invitation aux milieux académiques à porter davantage leur attention sur la dimension opérationnelle des plans climat. Le comment ne découlant pas automatiquement du pourquoi et du quoi, les actrices et acteurs des plans climat sont preneur-euses d'études qui les aident à effectuer les choix les plus efficaces et cohérents, dans un contexte où, faut-il le rappeler, les ressources sont souvent décalées relativement aux ambitions et parfois même en voie de réduction.