

Le projet de SRCAE (Schéma Régional Climat Air Énergie) de la région Rhône-Alpes

Sandrine BERNIER⁽¹⁾, Isabelle ROUSSEL⁽²⁾

Le projet de SRCAE de la région Rhône-Alpes a été récemment mis en ligne pour consultation (<http://srcae.rhonealpes.fr/>). Il est le fruit d'un travail très important qui a mobilisé de nombreux acteurs venant d'horizons très variés, témoignant d'une prise de conscience forte, au niveau régional, des implications locales du changement climatique et des nouvelles orientations qu'il convient de définir et d'accompagner pour tenir les objectifs fixés aux horizons 2020 et 2050. Le précédent PRQA, issu de la LAURE de 1996, avait déjà montré l'élargissement du champ de la pollution atmosphérique, dépassant largement la maîtrise des émissions industrielles et mobilisant plusieurs services de l'État, pas encore regroupés au sein de la DREAL. L'émergence de la question climatique élargit fortement les perspectives spatio-temporelles puisque les interrogations sur le climat sont planétaires et que la persistance des gaz à effet de serre dans l'atmosphère pose la question de l'évolution du climat au long du siècle à venir. Il s'agit d'effets sur le long terme par rapport à l'immédiateté des enjeux liés aux polluants toxiques dont la durée de vie est très courte. P. Richert⁽³⁾ (2007) avait déjà souligné la nécessité de penser l'atmosphère dans son ensemble, de manière à éviter les effets pervers d'une vision trop sectorisée qui a pour conséquence la mise en place d'approches sous-dimensionnées et la création d'angles morts, c'est-à-dire de vides ou d'incohérences juridiques générant du contentieux. Le SRCAE a donc pour ambition de prendre en compte l'ensemble de l'atmosphère en s'interrogeant sur les différentes émissions atmosphériques qui ont en grande partie, mais pas seulement, trait avec l'énergie. Or le domaine de l'énergie se situe aux fondements de notre modernité. Celle-ci a initié, avec l'invention de la machine à vapeur, des

transformations si considérables de la dynamique terrestre que l'on propose d'appeler « anthropocène » cette nouvelle ère géologique (Crutzen⁽⁴⁾, 2002), témoignant de la reconnaissance du rôle assigné à l'humanité en tant que force géologique.

La première décennie du ^{xxi}e siècle a donc été marquée, comme la fin du ^{xx}e siècle, par une montée en puissance continue des problématiques environnementales, aussi bien dans leurs échelles que dans l'extension, dans toutes les directions, de leurs implications. La problématique s'est profondément élargie : de la gestion des pollutions locales dans une optique de remédiation, on est passé à la gestion des flux et à l'optimisation des ressources. La perception qu'en a la population reflète cette évolution (revue du CGDD⁽⁵⁾, 2011) avec, en particulier, la croyance en la possibilité d'une crise écologique de grande ampleur : 87 % des Français adhèrent à l'idée que « *Si les choses continuent sur leur lancée, nous allons bientôt vivre une catastrophe écologique majeure* » (CREDOC, 2010). Cette prise de conscience d'un tournant qui met en cause les comportements de chacun est nette, elle coïncide également avec une remise en question de la société de consommation accentuée par la crise qui montre combien la tentative pour trouver le bonheur dans la jouissance des biens marchands atteint ses limites ...

Les objectifs imposés par les outils de planification s'appuient nécessairement sur les changements de comportements des populations. Le temps de la gestion de la qualité de l'air par des normes contraignant les émissions industrielles est largement dépassé. C'est maintenant chaque individu qu'il convient de prendre en considération et de convaincre dans une société très parcellisée dans laquelle, selon

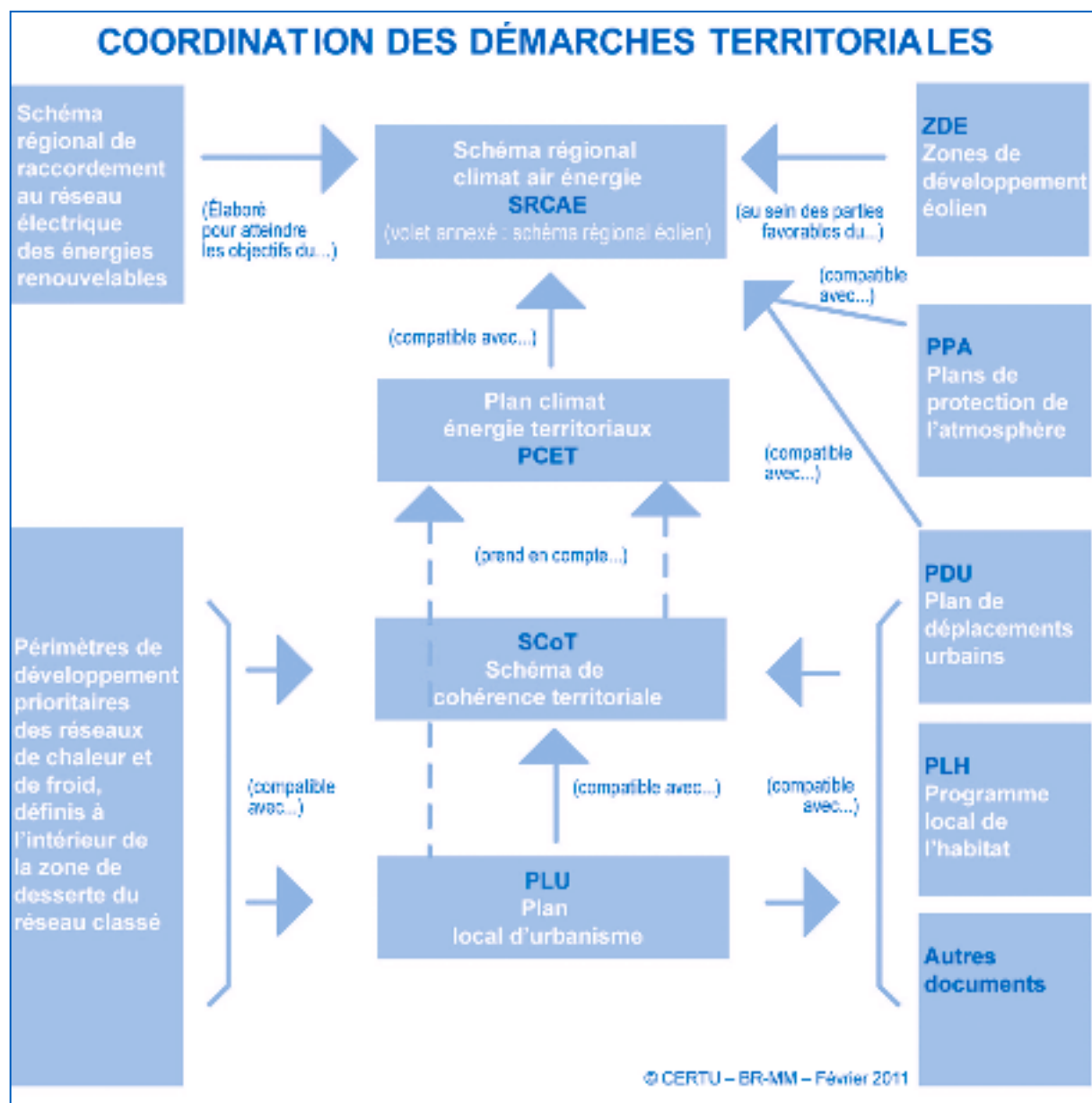
(1) Chargée d'études, APPA Le Kremlin-Bicêtre.

(2) Vice-présidente de l'APPA, Directeur de la publication Pollution Atmosphérique.

(3) Richert P., Qualité de l'air et changement climatique : un même défi, une même urgence, Paris, La documentation française, 2007.

(4) Crutzen P., « *Geology of mankind. The Anthropocene* », Nature, Vol. 415, 3 january 2002.

(5) Revue du CGDD, Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011, octobre 2011.



les résultats des enquêtes, la sensibilité environnementale des retraités n'est pas la même que celle des actifs ou des adolescents. Il s'agit là d'un défi auquel les acteurs du SRCAE sont confrontés comme le prouvent les nombreuses orientations s'adressant aux comportements : encourager les comportements écoresponsables, promouvoir une culture de l'air chez les Rhônalpins...

Pour essayer de relever ces défis, les acteurs du SRCAE ont adopté plusieurs stratégies : une consultation citoyenne associée à l'élaboration du plan, une diffusion décentralisée du document élaboré mis en ligne sur Internet et surtout une stratégie de conseil et d'encadrement des outils de planification locaux, PCET, SCOT, PLU, au sein de ce que certains nomment le mille-feuille territorial français...

L'Atelier citoyen sur le climat⁽⁶⁾ organisé par la région Rhône-Alpes d'avril à juillet 2011

L'élaboration du plan s'est déroulée sur un registre très technique mais néanmoins participatif. L'État et la région Rhône-Alpes, assistés par plusieurs bureaux d'études, ont réalisé un diagnostic territorial très complet et documenté selon différents thèmes. Mais l'originalité du travail réside dans la dimension prospective à travers la construction de cinq scénarios proposés aux différents membres des cinq ateliers thématiques. Chaque atelier, construit selon le principe de la gouvernance à cinq, avait pour mission de formuler des orientations à suivre pour atteindre les scénarios proposés :

- un scénario tendanciel qui prend en compte les mesures existantes au 1^{er} janvier 2010 ainsi que les dynamiques d'évolution du territoire.

Trois scénarios volontaristes :

- un scénario 2020 qui prend en compte les objectifs européens des 3 x 20 à l'horizon 2020 ;
- un scénario très volontariste, facteur 4/5, qui vise une réduction des GES de 75 % voire 80 % à l'horizon 2050 ;
- un scénario raisonné 2050 avec quelques hypothèses modifiées et adaptées ;
- le scénario cible de la région dont les objectifs pour 2020 sont détaillés à travers les différents thèmes et indiqués dans le tableau ci-dessous.

La concertation au sein des ateliers était très technique dans la mesure où chaque atelier réunissait les organismes spécialistes des thèmes abordés. Les enjeux de la difficile et inéluctable adaptation des territoires sont peu intégrés dans la plupart des orientations qui se veulent applicables à l'ensemble de la situation rhônalpine. Or il existe peu de régions aussi diversifiées que la région Rhône-Alpes ; celle-ci est donc confrontée à une véritable gageure quand il s'agit de chiffrer des objectifs généraux applicables à la fois à la ville de Saint-Étienne, aux vallées alpines,

à la plaine de l'Ain et au cœur de l'agglomération lyonnaise !

Cette grande variété de territoires est accompagnée par une grande diversité de la population que l'atelier citoyen a voulu refléter.

L'atelier citoyen

Il avait pour objectif d'associer la population à l'élaboration d'un outil très technique. Il était composé d'un groupe de personnes, tirées au sort, pour participer à trois séances d'un week-end chacune destinées à répondre à la question suivante : « *Quels leviers les pouvoirs publics en Rhône-Alpes doivent-ils actionner et avec quelle intensité, pour parvenir à une modification rapide des comportements individuels et collectifs permettant une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre (GES), à court terme (2020) et à moyen terme (2050) ?* » L'échantillon des participants était composé de 35 hommes et femmes résidant en Rhône-Alpes, âgés de 18 à 76 ans et appartenant à des catégories socioprofessionnelles variées.

Différentes prestations et exercices ont été proposés aux participants : des interventions de spécialistes permettant de poser un état des lieux des questions climatiques et ainsi de construire leur avis personnel sur ces thématiques, des ateliers de mesures de gaz à effet de serre (GES) émis en fonction des modes de vie individuels, ce qui a permis des prises de conscience des niveaux d'émission, des recherches d'actions pour réduire l'impact des modes de vie et des comportements individuels, des analyses de scénarios proposant des choix sociétaux alternatifs remettant en question le modèle actuel, enfin des films de sensibilisation.

Ces différents exercices ont permis aux participants de relativiser la précision et l'opérationnalité des bilans carbone et de réaliser les changements profonds exigés par une société post-carbone telle qu'elle est envisagée à l'horizon 2050.

Les objectifs du SRCAE Rhône-Alpes.

Consommation d'énergie finale	- 30 % en 2020 par rapport à 2005 - 20 % en 2020 par rapport au scénario tendanciel	
Émissions de GES	- 32 % en 2020 par rapport à 2005 - 28 % en 2020 par rapport à 1990, - 75 % en 2050 par rapport à 1990	
Émissions de polluants atmosphériques	PM ₁₀	- 25 % en 2015 par rapport à 2007 - 39 % en 2020 par rapport à 2007
	NO _x	- 54 % en 2020 par rapport à 2007 - 38 % en 2015 par rapport à 2007
Production d'EnR	29 % de la consommation d'énergie finale en 2020	

(6) <http://www.rhonealpes.fr/260-ateliers-citoyens.htm>

Positionnement des participants sur la question climatique

Les questionnements, discours et comportements de certains participants se sont modifiés au cours des séances : si ces derniers ont souvent fait ressortir un intérêt plus important et un regard plus aiguisé à l'égard des questions environnementales, ils se sont également heurtés à des freins multiples et lourds qu'ils ne soupçonnaient pas, empêchant les changements de comportements attendus, au niveau de la société, de l'entourage familial ou amical, ou encore de leur entreprise (direction et/ou collègues). Ces freins constatés ont révélé avant tout des barrières morales, un manque d'envie de changer de comportements et d'habitudes ou encore un désintérêt pour ces questions.

À titre individuel, les participants déclarent être prêts et aptes à opérer des changements de comportements pour réduire leurs émissions des GES dans leur quotidien sur trois domaines d'action :

- l'habitat, en réduisant les consommations énergétiques d'abord liées au chauffage, puis en réduisant l'utilisation de leurs appareils électroménagers ;
- les déplacements, en optant pour des transports alternatifs à la voiture dans les zones urbaines et périurbaines, puis en évitant les déplacements en avion ;
- l'adoption d'attitudes écoresponsables, qui passent par la réduction de l'impact carbone via un respect plus important des filières courtes, des modes de vie plus économes en termes d'achat (en moindre quantité). Il s'agit également de s'orienter vers plus d'échanges et d'entraides et, enfin, de privilégier les énergies renouvelables produites notamment soi-même.

Au-delà de ces actes initiés et portés individuellement, les participants appellent les pouvoirs publics à jouer un rôle de levier majeur à l'échelle de leur territoire ; les seules actions des citoyens ne peuvent suffire à modifier en profondeur les modes de vie de la société. En effet, des obstacles déterminants demeurent, qu'ils soient :

- d'ordre économique : coûts élevés pour isoler ou pour opter pour du matériel moins énergivore, tentation omniprésente de consommer ;
- d'ordre psychologique : manque d'envie de modifier les pratiques de vie actuelles, effort individuel pouvant lasser face à l'inertie collective, etc. ;
- liés à l'absence de marges de manœuvre : contraintes de déplacement entre habitat et lieu de travail, etc. ;
- liés à des lacunes dans l'offre : provenant d'un manque de connaissances des technologies alternatives disponibles et de carences importantes dans l'offre.

À la suite de ces échanges lors des différentes séances d'ateliers, huit principaux leviers ont été identifiés et sont proposés aux pouvoirs publics

locaux pour réduire les émissions de GES d'ici 2020 et 2050 concernant les comportements et les modes de vie des participants en tant qu'habitants.

Huit propositions d'action pour réduire les émissions de GES d'ici 2020 et 2050 et débats au fil des ateliers

Les huit leviers d'action relevés lors des différentes séances de l'atelier ont été bâtis sur l'idée qu'il était décisif de changer de comportements tant d'un point de vue individuel que collectif dans les domaines des logements, de la consommation et des transports. De même, les pouvoirs publics sont appelés, à leur échelle d'action, à se mobiliser pour mener un travail de fonds sur la question climatique. Enfin, pour que les actions mises en œuvre aient une chance de réussir, il faut « de l'ambition, le désir d'être innovants et imaginatifs et une volonté politique forte ». Les arguments justifiant chaque levier d'action sont introduits par les constats et autres questions initiales présentes à l'esprit des participants au début de leurs réflexions.

La communication, la sensibilisation et l'accompagnement

Le levier 1 est bâti sur le constat que les traditionnelles réunions ou documents d'information fournis sur la question du climat n'ont que peu d'impact sur le public, qu'il importe de se mobiliser soi-même pour s'intéresser à ces questions et qu'il y a des moyens d'améliorer la communication. Pour que les actions portent leurs fruits, les citoyens doivent être accompagnés dans leurs démarches, et il importe d'« inciter à agir » aussi bien les jeunes que les adultes par des projets concrets adaptés à chaque type de public et en fonction de ses possibilités d'action, ainsi que d'instituer des informations obligatoires et des actions collectives où les pouvoirs publics se trouveraient impliqués.

La mise en place d'une offre publique facilitante

Le levier 2 appelle à l'amélioration de l'offre publique en promouvant l'essor des services de proximité (alimentation collective, soutien de l'emploi local, transports en commun, agriculture de proximité et production d'énergies locales, etc.) qui sont déclarés insuffisants, ou en redéveloppant des structures de proximité qui ont été fermées ; cela revient à opérer un effort de recentrage des services publics sur une échelle locale pour plus d'autonomie énergétique dans le but de réduire les émissions de GES.

Le déploiement à l'échelle de la région des politiques et des pratiques qui ont fait leurs preuves

Dans le **levier 3**, on revient sur les actions qui ont déjà été mises en œuvre et qui sont perçues comme des réussites. Les participants à l'atelier valorisent les actions qui ont des effets durables plutôt que les actions d'éclat, par exemple des opérations d'amélio-

ration du bâti, les tentatives de promotion de la vie sans voiture, ou encore les « familles à énergie positive », notamment.

L'exemplarité des politiques et des services publics

Avec le **levier 4**, les participants appellent à ce que les pouvoirs publics ainsi que les élus et le secteur privé, à travers les dirigeants d'entreprise, agissent collectivement, en donnant l'exemple, et impulsent les comportements que l'on demande individuellement aux citoyens, en termes de déplacements, de consommation et de modes de vie, notamment chez soi, et ce de façon volontaire ou réglementée.

Le développement d'un aménagement du territoire faiblement émetteur de CO₂

Le **levier 5** appelle à mener un travail de réaménagement profond de zones qui se voudraient des « zones à énergie positive ou des zones sans énergie fossile », tendant à l'autonomie énergétique et à une vie sans voiture à l'intérieur de ces zones, ce qui privilégierait des modes de vie écologiques (déplacements « doux » avec les commerces et services à proximité, etc.), en veillant à brider la pression de la société de consommation, en valorisant les actions menées et en taxant les émetteurs de GES.

*De nouvelles politiques publiques,
avec des aides financières, des taxes,
des réglementations
(pouvant aller jusqu'à des interdictions)*

Le **levier 6** appelle à développer de nouvelles pratiques de vie et de consommation moins énergivores et moins émettrices de GES. Or cela passe d'abord par une éducation dans les comportements en matière d'achats, de cuisine, de chauffage et d'économies des ressources énergétiques de l'habitat, puis par des aides financières pour l'amélioration de l'isolation et de l'efficacité énergétique du bâti qui peut être onéreuse pour des personnes ayant des budgets limités. La recherche relative à l'essor de nouvelles énergies doit être poursuivie dans l'optique d'alimenter en énergie « propre » des territoires à l'échelle régionale. Les actions polluantes devraient être taxées et les initiatives tendant à réduire les émissions en GES plutôt encouragées financièrement. Enfin les élus sont appelés à prendre le risque d'instaurer des mesures impopulaires devant inciter à des changements de pratiques au profit d'autres plus respectueuses même si celles-ci sont aussi plus contraignantes.

Adapter l'existant/investir dans du neuf

Avec le **levier 7**, les participants prônent l'amélioration du bâti ainsi que des modes de transports avec le développement des modes de déplacements collectifs (incluant davantage de fiabilité, de créneaux horaires, de respect des horaires et de coûts tarifaires), l'interdiction progressive des voitures dans les centres-villes et le report modal du transport de marchandises vers les réseaux ferroviaires.

Le développement de nouvelles possibilités

Enfin le **levier 8** spécifie que faire des économies d'environ 20 % de GES sur les consommations individuelles, les transports, l'habitat et les consommations énergétiques est possible sur le court terme, mais qu'à moyen terme d'autres mesures devront venir s'ajouter et se greffer, comme la mise en place de « compteurs intelligents », le développement des échanges et autres trocs, le développement des parkings-relais à la sortie des villes et la possibilité de recharger les véhicules dits propres.

Les mesures envisagées à l'horizon 2020 sont également valables pour 2050, à partir du moment où elles auront été amorcées puis accentuées vers toujours plus de communication puis « d'éducation » à ces changements de comportements, et que les comportements émettront toujours moins de gaz à effet de serre pour une société post-carbone.

Enfin les différentes séances de l'atelier ont soulevé quatre grands débats. Le premier a abordé la possible remise en question du niveau de confort de vie actuel avec la réduction des émissions de GES, ce qui, pour passer à l'action, interroge les philosophies de vie de chacun et l'engagement moral. Le second débat porte sur le développement de la « conscientisation » et de l'envie d'agir pour l'ensemble de la population mondiale malgré les craintes de devoir changer de repères, et de perdre en niveau de confort. Le troisième débat interroge la faisabilité de réduire les émissions de GES à 75 % ou 80 % d'ici 2050 car cela pose la question d'une reconfiguration profonde de la société. Enfin le quatrième débat s'interroge sur la viabilité, à terme, de la vie rurale et donc sur la reconfiguration des modes de vie urbains et ruraux.

En conclusion, cet atelier a révélé la richesse des avis et arguments des citoyens quand ils sont accompagnés dans cette démarche et qu'on leur donne les outils adéquats pour mener leurs réflexions jusqu'au bout.

Que leurs motivations reposent sur de la simple curiosité ou sur l'envie de participer à la construction d'un avis citoyen sur la question climatique, en passant par l'intérêt porté aux questions environnementales, les participants de cet atelier ont tenté de remettre en cause leurs modes de vie et de proposer des alternatives au réchauffement climatique. Les participants ont souligné l'importance d'un changement de comportement dans tous les domaines, dès maintenant, pour diminuer les émissions de GES. Ils soulignent la nécessaire implication de chacun pris individuellement et l'obligation d'impulser aux autres cette vision sans craindre de changer les repères et normes admises jusqu'à présent et enfin l'opportunité de passer à des valeurs plus morales et plus solidaires. La lettre finale, jointe en annexe du document de synthèse de l'atelier, montre le souhait émis par les participants à cet atelier, d'une orientation politique qui dépasse la simple rationalité. Les motiva-

tions à l'action résident dans la libération des peurs et dans l'investissement sur le sens de la vie dicté par ce moteur universel qu'est l'amour.

Quelques interrogations sur la mise en œuvre du SRCAE

Effectivement, lorsque les enjeux sont clairement définis, les citoyens élaborent des réponses pertinentes à travers la diversité de leurs contextes. Ces préconisations rejoignent celles de l'ancien médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, dans la conclusion de son ouvrage récent⁽⁷⁾ : « *Vous pouvez vaincre les peurs et lever les blocages si vous apportez du sens et si vous le faites partager. Si nous refusons la tentation et l'illusion d'un pouvoir fort qui imposerait d'en haut des prétendues solutions – et c'est un risque réel dans une période troublée comme la nôtre – nous devons faire un effort sur nous-mêmes, et chacun revisiter – à l'endroit où nous sommes avec les responsabilités qui nous reviennent – nos comportements de façon à restaurer la confiance générale. Il s'agit de nous montrer capables, à la fois de prendre le risque de faire confiance à l'autre et de mériter la confiance des autres. Telle sera la véritable force sur laquelle se restaurera la politique* ».

Comment le système politico-administratif régional saura-t-il écouter cette aspiration à un regard plus politique que technique ? Comment les élus locaux sauront-ils répondre à ces enjeux forts et écouter les citoyens, non seulement pour identifier les points de blocage mais aussi « *pour prendre la mesure des énergies disponibles, pour percevoir quels efforts de pédagogie seront nécessaires pour faire comprendre la nécessité de telle ou telle réforme* » comme l'ajoute J.-P. Delevoye.

Si la question sanitaire en tant que telle a été absente des débats et des interrogations, elle est en fait très présente dans les aspirations des individus au bonheur et au bien-être dans un environnement sain. Comment ce bien-être peut-il être à la fois individuel et collectif ? Cette interrogation rejoint celle que pose la santé publique et environnementale. Comment ce plan environnemental pourra-t-il s'articuler avec le PRSE (Plan Régional Santé Envi-

ronnement) puisqu'une société décarbonée, selon l'avis des citoyens, devrait être plus saine et plus solidaire ?

La mise en œuvre du SRCAE saura-t-elle se doter des moyens pour accompagner les populations dans la diversité de leurs efforts ? Ce type de planification, en appelant aux comportements citoyens, implique une inversion des priorités pour affecter plus de moyens à un travail de proximité qu'à l'élaboration d'outils techniques, néanmoins indispensables. L'information et la communication prennent une place centrale, au cœur même du dispositif, elles ne sont plus reléguées au « passage obligé » pour conclure le document.

Par quels moyens les élus locaux pourront-ils mettre en œuvre ces préconisations au sein des différents plans locaux ? N'est-ce pas précisément à cette échelle de la proximité que risquent d'apparaître les conflits et les contradictions inhérentes aux questions environnementales, dans la difficulté de répondre à la diversité d'aspirations formulées à des échelles différentes ? Comment satisfaire les différents segments d'une société très parcellisée en jouant sur la solidarité sans susciter d'animosité ?

L'importance de la délicate question de l'adaptation n'apparaît pas, avec l'ampleur des interrogations qu'elle peut susciter. En effet, l'adaptation suppose une certaine flexibilité pour modifier l'environnement en fonction de la fluidité des besoins dans un monde qui change ; mais comment conjuguer une certaine labilité des aménagements avec le caractère pérenne des constructions et des infrastructures ? Comment faire en sorte que l'adaptation ne devienne pas une certaine forme de sélection à la faveur de ceux qui ont les moyens d'investir sur le long terme en laissant de côté les plus fragiles préoccupés par le souci du lendemain ?

Ces questions montrent que ce schéma, selon l'introduction signée par le préfet de région et le président du conseil régional « *ne constitue aucune-ment un aboutissement. Il s'agit au contraire d'un acte fondateur, dont les objectifs et orientations pourront être révisés tous les cinq ans, et dont le suivi et l'animation seront l'occasion de mesurer l'engagement collectif et individuel de l'ensemble des acteurs rhônalpins* ».

(7) J.P. Delevoye, Reprenons-nous, Taillandier, 2012, 201 p.