

« Grenelle de l'environnement » et territoires : collision recherchée !

**Région de Haute-Normandie, Département de Seine Maritime,
Agglomération de Rouen, Ville de Rouen...des territoires emboîtés, des
politiques de développement durable et de lutte contre le changement
climatique embryonnaires et cloisonnées, des implications citoyennes
marginalisées et sans cohérence verticale**

En décembre 2006, la Région Haute-Normandie adopte son [Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire](#) (SRADT) en affirmant « la politique durable comme socle de référence » pour un projet à l'horizon 2015 avec un ensemble d'exigences dont « la gouvernance pour un projet global de développement durable ». Gouvernance régie par 8 grands principes dont ceux de « mises en place de mécanismes de consultation et l'obligation de rendre compte aux citoyens » pour ce qui est de l'échelle la plus infra organisationnelle.

L'élaboration du SRADT relève d'une démarche concertée comme l'affirme les documents de communication, « d'une part avec les Départements de l'Eure et de la Seine Maritime, d'autre part avec l'ensemble des acteurs régionaux, socioprofessionnels, responsables éducatifs, élus, citoyens ». Elle a consisté concrètement en 4 ateliers thématiques et 7 rencontres territoriales associant la Région, le CESR, les acteurs économiques, les territoires de projets (pays et agglomérations) et les associations, ainsi que la prise en compte de contributions. Elle a abouti à la validation de diagnostics et à l'établissement de priorités partagées par le plus grand nombre organisées, autour de 8 axes.

Un suivi et une évaluation sont prévus qui prendront la forme de réunions territoriales et de Conférences de territoires composés des élus des Pays et des Agglomérations et des représentants des Conseils de développement. Le document ainsi élaboré est considéré comme devant être une référence pour les partenaires de la Région : « Les Départements, les Pays et les Agglomérations avec lesquels seront signés des contrats de Territoires représentent ainsi des relais indispensables à la traduction opérationnelle des orientations du SRADT »

Une architecture qui, de l'élaboration à l'évaluation, affirme fortement la concertation autour de ce SRADT affichant comme central le développement durable et, après sa construction dans une dynamique transversalo-ascendante, revendique son rôle de pivot dans l'organisation coordonnée des territoires.

Toutefois au regard de cet édifice « bien construit » reste à interroger la diversité des acteurs de cette concertation : relevait-elle uniquement et seulement de la société civile et de l'organisation politique de nos territoires ou plus largement a-t-elle fait vivre une véritable délibération publique locale généralisée s'appuyant sur les modalités de participation citoyenne des échelons inférieurs ? Les enjeux sont-ils finalement partagés par tous les citoyens de la Région ou seulement par une partie limitée d'entre eux ? La lecture des comptes rendus des réunions de concertation donne un début de réponse à cette question en notant la qualité des intervenants retenus pour illustrer la parole des participants : M le Président de Région, M le Président de Valmaris, M. le Directeur de l'INSA, un représentant du Pôle de compétitivité MOVEO, Mme le Maire d'Aulnay sur Iton, M. le Président du Conseil Général de l'Eure, M. le Conseil Général de Seine Maritime, M. le Président de la CCI du Havre ...

Au niveau Départemental sont mis en oeuvre, également, des plans relevant d'une prise en compte du développement durable. Il en est ainsi du « Plan départemental d'élimination des déchets ménagers » qui sera adopté en 2008 et qui fait l'objet actuellement d'un [forum](#) de discussion sur Internet, imaginé pour développer la concertation avec les citoyens. Il en est ainsi, également, du « [Plan d'actions sur l'énergie en Seine Maritime](#) » qui d'emblée prends en compte le changement climatique comme enjeux incontournable de la réflexion sur une politique énergétique : réalité du changement climatique, effet de serre, évolutions politiques du protocole de Kyoto, crédit d'impôt sur les dépenses d'équipement sur la résidence principale, de l'échelle mondiale à l'échelle française. L'ensemble de la dynamique de prise de conscience autour du changement climatique est appelé à la rescousse pour faire valoir l'urgence de la situation et la nécessité d'agir localement :

- au niveau du bâti au travers des bâtiments départementaux, de l'habitat social et des collèges par des réalisations HQE, des Bilans Carbone, des partenariats avec les organismes sociaux gestionnaires des logements sociaux

- au niveau des transports, par une meilleure gestion de la flotte du Conseil Général, par des actions visant à diminuer l'usage des véhicules personnels (Schéma départemental des transports, plan départemental des circulations douces) ...

- au niveau de la valorisation de la biomasse issue des activités industrielles et agricoles, des forêts départementales,

- au niveau du soutien aux initiatives locales (rénovation des bâtiments et équipements communaux, mise en place de politiques territoriales – plan climat territoriaux...)

- au niveau de la maîtrise énergétique dans les entreprises

- grâce à des actions « d'éducation » vers les collégiens, « de conseil et d'information » vers le grand public (« Espace Info Energie ») et à une parfaite lisibilité des aides et des conseils énergétiques à destination du grand public.

Cette politique particulièrement volontariste, faite d'aide, de sensibilisation, de communication et essentiellement prescriptive a été votée par l'assemblée départementale en octobre 2006. L'association des citoyens aurait-elle été possible autrement qu'à partir d'un [constat de leur ignorance vite réparée par l'expert de l'ADEME](#) et d'une prise en charge par l'institution représentative garante de leur bien être ? Le Conseil consultatif récemment mis en place, malgré sa faiblesse constitutive quant à ce qui concerne ses capacités à développer la participation, n'aurait-il pas pu être un des acteurs de la construction de ce plan ?

Passons un échelon au dessous, l'Agglomération Rouennaise, une démocratie locale en panne. Pour faire vite : un Conseil de développement regroupant uniquement des acteurs de la société civile et dont l'activité n'apparaît absolument pas dans le magazine de l'agglo, ni sur son site internet, des Conseils consultatifs des services publics locaux quasiment ignorés... Bref, un réel déficit de participation citoyenne que confirme la lecture du [diagnostic](#) et des propositions [d'orientation](#) et [d'action](#) du PLH 2007/2013 publiés en octobre dernier. Dans ce dernier document une attention au Développement Durable est à noter par la volonté de promotion de la performance énergétique des opérations aidées de l'habitat, reste que la volonté affirmée d'éviter l'étalement urbain ne relève que « d'une utilisation rationnelle des transports et des équipements publics » faisant l'impasse sur toute considération énergétique et climatique... Pour ce qui est justement de ce changement climatique, cette préoccupation est récente. Elle est inscrite dans la volonté de développer un Agenda 21 communautaire affichée dans le bulletin d'information d'octobre 2007 après que le Président ait affiché son adhésion au pacte Ecologique de Nicolas Hulot dans le bulletin de mars. [Quel Agenda 21 ?](#) « Notre démarche est de proposer un projet de Territoire aux habitants, affirme François Zimeray, Président de la communauté d'agglomération, et de se donner les moyens de le

suivre ». « Les services de l'Agglo se préparent donc à jeter les bases de cet Agenda 21 à partir d'un diagnostic environnemental, social et économique ». « C'est le sens de l'opération de thermographie aérienne que nous mènerons cet hiver, poursuit M. Zimeray ». « En fonction du résultat, nous établirons notre calendrier d'action. Des réunions publiques seront organisées avant la fin de l'année pour en présenter le contenu et recueillir les propositions du plus grand nombre». Ainsi ajoute Laurent Fabius « nous pourrions soutenir des associations, des collectifs d'habitants dans la mise en place d'initiatives contribuant au développement durable »

Reste à savoir si la sensibilisation et la communication vers les habitants, leur permettront de s'emparer de cette problématique du développement durable et, plus précisément, de celle du changement climatique en dehors de toute implication citoyenne dans le débat préalable qui seul, me semble-t-il peut permettre de mieux appréhender les enjeux en saisissant la complexité de ces problématiques socio-environnementales ?

Et la Ville dans tout cela, Rouen : [un Agenda 21](#) initié par la mise en place d'un groupe de pilotage fin 2006 autour d'un document de méthode qui prévoit :

1/« la participation des Conseils de quartier -par la tenue de réunion de sensibilisation et d'information au niveau des intercommissions spécifiques, logement et mixité sociale, déplacement et circulation, environnement et cadre de vie par l'éventuelle constitution d'une inter commission spéciale Agenda 21 par des rencontres spécifiques entre élus et conseils de quartiers sur les éléments du diagnostic, les priorités, les actions et les indicateurs »

2/Les missions du comité de pilotage dont l'une est de « construire un diagnostic partagé par des méthodes participatives avec les habitants » A ce jour aucune de ces pistes n'ont encore été ouverte. Le vélo en libre service « Decaux » version Cy'clic sera disponible fin décembre sur la Ville de Rouen uniquement sans prise en compte de l'échelle de l'agglomération, sans concertation.

Pour ce qui est des propositions du prochain programme municipal peu d'informations à ce jour. L'heure étant davantage aux tractations au sein et entre les appareils politiques qu'à la discussion de fonds avec les citoyens en réunion publique. « La démocratie est-elle en danger ? » est la première question réellement débattue (PS, Vert, Modem). Elle en est malheureusement restée qu'à l'objet « démocratie » oubliant ses capacités à s'inscrire dans les problématiques sociales et environnementales pour changer la donne. Reste, au terme de ce rapide panorama de la Région à la Ville, à s'interroger effectivement sur non seulement les articulations entre les différents niveaux de décisions en terme d'organisation d'une participation citoyenne en vue de la construction, par le bas, d'une politique de développement durable mais aussi, avant tout, au regard des réelles insuffisances constatées de chacune de ces collectivités, sur la réalité de cette participation à leur niveau.

L'urgence environnementale et sociale qui lui est totalement liée ne transformeront-elles pas, dans ces conditions, cette politique verticale du Grenelle en injonction autoritaire incompatible avec une véritable démocratie, délibérative ou pas, d'autant que plus que les territoires, ici en Haute-Normandie n'ont pas montré leur capacité à développer une pratique réellement participative qui serait susceptible de rencontrer « sans heurts » les injonctions du haut.

XX

Faute de temps pour prendre le recul nécessaire à tout regard distancié, ma contribution était un peu courte sur l'échelon municipal. Une semaine de plus et voilà ce que je retire de quelques contacts,

de nouvelles lectures et des dernières réunions... Une contribution davantage descriptive qu'analytique ... Le débat permettra peut-être dans retirer des éléments pour traiter de la problématique retenue..

Le 15 décembre 2006 est lancé l'Agenda 21 de la Ville de Rouen par une délibération du Conseil Municipal définissant la méthodologie de sa mise en place avec, en particulier, l'installation d'un comité de pilotage constitué d'élus de la majorité et de l'opposition. Cet Agenda est inscrit dans la continuité des actions de la Ville de Rouen en faveur « *de la protection et de la valorisation de l'environnement, de l'équité sociale et d'un développement économique équilibré* ». La note de cadrage méthodologique prévoit « *les missions du comité de pilotage* », « *la participation des services municipaux* », « *la participation de la population* », comprise comme la population et la société civile d'une part et les Conseils de quartier de l'autre, et « *un travail en partenariat avec les autres collectivités et l'Etat* »

Six mois auparavant, début juillet, avait été lancé par la Ville « le passeport citoyen », qui déjà évoque cet Agenda 21 : ce passeport, selon la lettre du Maire du 4 juillet 2006, « *nous amène de façon très pédagogique à nous questionner sur cette notion de citoyenneté. Comment se positionner, comment la partager, l'enrichir et comment l'appliquer au jour le jour dans des domaines aussi différents que les déchets, l'énergie, la santé, l'éducation, l'air, la consommation, la solidarité, l'eau et la vie locale, la vie de notre ville ? À lire en famille ou avec les enfants pour changer un peu notre comportement et agir pour le bien collectif à Rouen, dans nos quartiers, dans nos vies. Trois enjeux : humain, économique, écologique. Le passeport présente l'action de la Ville dans le cadre de son "Agenda 21" »*. Une approche, que critique, Sébastien Bailly, un blogueur plutôt proche de l'opposition : « *Après l'exposé de ses engagements, on croit entendre le maire faire lui-même les recommandations qui incombent au parfait citoyen rouennais. Disons-le, le ton est infantilisant et moralisateur. Mais on peut tout de même reconnaître, en un sens, le bien fondé de cette initiative : elle rappelle à chacun ses droits et ses devoirs pour vivre en bonne intelligence au sein de notre ville tout en étant vigilant sur l'état de l'environnement. On y trouve dix registres d'actions citoyennes concernant la pollution mais aussi la santé, l'éducation, la solidarité et l'investissement politique dont chacun doit faire preuve.* ».

Ce passeport est remis aux foyers rouennais en novembre 2006 accompagné d'un éditorial de M le Maire dans le bulletin municipal annonçant que « *la ville a élaboré un Agenda 21 qui sera soumis à concertation dans les prochaines semaines* ».

La délibération du Conseil Municipal en date du 15/12/2006 débouche donc sur la mise en place de ce comité de pilotage constitué d'élus de la majorité et de l'opposition, de fonctionnaires municipaux, dont des membres de la Direction Générale des services chargés de la conduite de la démarche, et d'un expert professionnel extérieur. Il se réunit, pour la première fois, le 23 janvier 2007 en abordant la question de l'information et de la formation de ses membres – une proposition de formation est actée ainsi que la mutualisation des informations – et en exprimant le souhait d'une évaluation, par la mise en place d'indicateurs.

La réunion de ce comité de pilotage du 20 février 2007 s'organise autour d'un document d'orientation « *d'un cahier des clauses techniques particulières de l'Agenda 21 de la Ville de Rouen* ».

Il précise les 5 finalités qui devront être poursuivies :

- « *-la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère*
- la préservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources naturelles*
- l'épanouissement de tous les êtres humains*
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations*
- l'adoption de modes de consommation et de production responsables et durables.* »

et prescrit le cadre des missions du prestataire, « expert professionnel extérieur » en terme d'accompagnement du groupe de pilotage dans :

« -la validation du pré-diagnostic
-la construction participative du diagnostic partagé
-la définition des champs d'actions de l'agenda 21 de la Ville de Rouen
-la validation des cations et des indicateurs d'évaluation »

Cinq étapes sont arrêtées, dont les 4 premières prévoient un accompagnement de la Ville de Rouen par le prestataire. Il s'agit de :

« -la finalisation de l'organisation du projet autour de l'agenda 21
-l'élaboration du diagnostic partagé
-la définition des enjeux prioritaires de la stratégie de développement durable »
-l'élaboration du plan d'actions
-la mise en œuvre et l'évaluation continue »

La réunion du comité de pilotage du 10 mai 2007 définit avec précision le cahier des charges du prestataire (voir encadré). Les modalités de sa mission sont arrêtées (nombre de réunions, durée du processus pour chacune des phases prévues, documents à produire, offre de prix, critères d'attribution du marché, composition de l'équipe).

L'appel d'offre est lancé le 3 juillet 2007, la date des remises des offres étant fixée au 30 août. La commission d'appel d'offres réunie le 7 novembre, « après un avis favorable de l'analyse des dossiers par le comité de pilotage » retient le dossier « XXX » parmi les 15 propositions reçues pour un montant TTC de 104 052 €. Cette prestation aura le soutien de la Région de Haute Normandie (30%) et de la DIREN. Cette demande de soutien est adoptée au Conseil Municipal du 30 novembre 2007.

Ce conseil municipal adopte également la demande de subvention à l'ADEME pour une démarche de diagnostic des émissions de gaz à effet de serre que génère la Ville de Rouen par ses activités au regard de l'attribution du marché à la société « XXX » pour un montant de 29 421 € TTC ainsi que pour une étude diagnostic en vue de l'élaboration d'un plan de déplacement d'administration concernant 10 000 agents travaillant à Rouen (CHU, OPAC, CCAS, Ville de Rouen).

La 3^{ème} Université de la Démocratie Locale est pour sa part l'occasion, le 24 novembre 2007, pour les Conseillers de quartier, d'échanger, de débattre et de proposer des actions concrètes ... « il est à regretter, selon une des élues participant aux groupes d'échanges, que le débat se soit rétrécie, sous la houlette des animateurs du cabinet de conseil retenu, aux questions des déchets et de leur tri alors que la problématique des moyens de transport ou d'une éducation pour tous avait été soulevée ».

Rouen est donc au tout début de sa démarche de développement durable avec la mise en place de cet Agenda 21. Pour ce qui est du débat en vue des élections municipales comme je le notais dans la note de la semaine dernière, celui-ci ne met pas véritablement en avant cette problématique de développement durable et ne reprends pas, au niveau local, les retombées du « Grenelle de l'environnement ».

A ce jour trois candidats se sont déclarés et font campagne, M. Albertini, Maire de Rouen pour conduire une liste renouvelée qu'il souhaite construire « de la droite républicaine à la gauche européenne » ; Mme Fourneyron, Députée de la circonscription correspondant à la Ville et Conseillère générale de l'un de ses cantons pour le PS ; et M Jean Michel Bérégovoy pour les Verts.

Suite à une recherche menée sur leurs différents blogs à partir des expressions « développement durable » et « agenda 21 » seuls le candidat « Vert » met l'accent sur ces problématiques qui apparaissent au sein de ses trois priorités : « *premièrement, mettre en place une*

véritable démocratie participative », « *deuxièmement, faire de Rouen une ville exemplaire en terme de développement durable* », « *troisièmement, faire de Rouen une ville solidaire en créant à la fois les conditions d'un réel changement dans nos quartiers populaires grâce à une politique volontariste du logement, de la santé, de l'emploi et de l'éducation tout en étant solidaire de la planète* ». Pour ce qui est de la candidate socialiste, le projet à l'étude est d'abord un programme. Il semble encore davantage saucissonné comme en témoigne l'énumération des points sur lesquels les internautes sont appelés à se prononcer depuis le 2 novembre dernier : « école, déplacement, propreté, sport, petite enfance, spectacle vivant, logement, patrimoine, commerce ». Pour ce qui est du Maire sortant, l'heure est à l'analyse du bilan et aux réunions de quartiers qui doivent permettre de prendre en compte les attentes des citoyens.

Yves Peuziat