



Crise écologique et gouvernance démocratique, comment créer les conditions de la transition dans les territoires ?

L'importance de la gouvernance dans les processus de transition

Auteur : Laurent Badone

Relecteurs/contributeurs : Christine Moro, Natacha Nass, Céline Lerda, Benjamin Caraco, Marc Abadie

Table des matières

Introduction.....	2
1 La France prend du retard face aux enjeux écologiques.....	2
1.1 Les constats	2
1.1.1 Des résultats qui peinent à répondre aux enjeux.....	2
1.1.2 Des représentations sociales qui évoluent.....	4
1.2 Des freins à reconsidérer pour accompagner le changement.....	5
1.2.1 Des verrous qui empêchent d'accélérer	5
1.2.2 Des transitions qui suscitent des conflits.....	7
2 Élus, agents publics : comment et avec qui manager la transition ?.....	9
2.1 Créer les conditions favorables au sein des institutions publiques	10
2.1.1 Accepter d'interroger la place des experts, des élus, des agents et des citoyens	10
2.1.2 Faire émerger une nouvelle diplomatie de la transition	13
2.2 Bâtir le compromis autour de l'action.....	15
2.2.1 Travailler les représentations et les écarts pour identifier de nouveaux indicateurs.....	16
2.2.2 Mettre en récit un futur désirable.....	18
2.3 Piloter le changement.....	21
2.3.1 Les invariants du pilotage de la transition.....	21
2.3.2 Favoriser la mise en cohérence et l'alignement	25
En conclusion	27



Introduction

Les décideurs politiques et économiques peinent à se saisir du sujet de la transition écologique, et à l'inscrire dans leur référentiel de réflexion et d'action. Pourtant, la communauté scientifique alerte depuis plusieurs décennies et nos concitoyens attendent désormais des actions concrètes. En l'occurrence, face à l'accumulation des crises et à l'augmentation des inégalités, ils attendent des réponses qui soient collectives et globales, plutôt qu'individuelles et parcellaires.

Pour répondre à ces attentes, nos institutions démocratiques ont un rôle essentiel à jouer.

Jusqu'à présent, elles ont concouru à mettre en œuvre des stratégies trop souvent réduites à une multiplication de plans ou schémas directeurs, dont les moyens et les résultats n'ont pas toujours été en adéquation avec les objectifs. Ainsi, nous savons isoler les logements, mais il reste des millions de passoires thermiques. Nous voulons arrêter les véhicules thermiques mais ne savons pas vers quelle énergie nous tourner. Nous savons qu'il faut stopper l'artificialisation des sols, mais nos villes continuent de s'étendre.

Face à ces paradoxes, et alors que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous rappelle l'urgence à agir, la planification écologique annoncée par le Gouvernement français constitue un véritable défi car nous n'avons pas, au sens étymologique, une stratégie collective. Pour éviter que les scénarios du pire ne se réalisent, il paraît nécessaire aujourd'hui d'aller plus loin. Pour y parvenir, une nouvelle manière de prendre en main les transitions est appelée à émerger dans les territoires.

I La France prend du retard face aux enjeux écologiques

I.1 Les constats

I.1.1 Des résultats qui peinent à répondre aux enjeux

La réponse de la France au réchauffement climatique progresse mais reste insuffisante et les politiques d'adaptation / atténuation pourraient souffrir d'un manque d'objectifs stratégiques, de moyens et de suivi.

Dès 2019, [un rapport d'information du Sénat fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 16 mai 2019](#), notait que le changement climatique allait plus vite que nos manières de transformer les territoires. Cela s'expliquait déjà par la faiblesse de la mobilisation, la complexité des enjeux, un portage politique encore trop timide, et le manque de clarté dans la répartition des responsabilités.

Malgré les résultats obtenus, la [France continue de marquer le pas](#). Le constat est établi à plusieurs niveaux :

- **Concernant l'action climatique :**

L'État a été condamné deux fois par la justice française en matière de lutte contre le changement climatique : [le 1^{er} juillet 2021 par le Conseil d'Etat](#) après le recours déposé par la commune de Grande-Synthe pour inaction en matière de lutte contre le changement climatique, puis [le 14 octobre 2021 par le Tribunal Administratif de Paris](#) suite au recours déposé par quatre associations pour non-respect des engagements de la France dans la lutte



contre les émissions de gaz à effet de serre. Dans [une nouvelle décision rendue le 10 mai 2023 par le Conseil d'Etat relative à l'affaire dite de Grande-Synthe](#), le Conseil d'Etat a estimé que, si des mesures supplémentaires ont bien été prises et traduisent la volonté du Gouvernement, il n'est toujours pas garanti de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisse être effectivement respectée. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a de nouveau ordonné au Gouvernement de prendre de nouvelles mesures d'ici le 30 juin 2024, et de transmettre, dès le 31 décembre 2023, un bilan d'étape détaillant ces mesures et leur efficacité.

Cité à plusieurs reprises par la haute juridiction dans sa décision, le [Haut Conseil pour le Climat \(HCC\), dans son rapport 2022](#), souligne qu'en dépit d'un rebond partiel post Covid-19, les émissions de gaz à effet de serre de la France en 2021 s'inscrivent dans la poursuite d'une tendance à la baisse, à un rythme proche de celui observé sur la décennie. Malgré ces résultats encourageants, le HCC confirme que la France connaît un retard dans sa trajectoire de réduction d'émissions, dont le rattrapage implique une accélération. En outre, parmi les 25 orientations de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), le Haut Conseil pour le Climat estime que seules six d'entre elles bénéficieraient de mesures au niveau requis, tout en notant que de nouvelles mesures allant dans le sens de la plupart des orientations de la SNBD auraient été prises depuis 2021.

Les objectifs climat de 2030 de la France ont été renforcés à la suite de la loi européenne sur le climat adoptée en juillet 2021 (« Fit for 55 ») : réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 et parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 conformément au Pacte Vert pour l'Europe. Pour la France, cela implique un doublement du rythme annuel de réduction des émissions sur la période 2022-2030 comme le relève la [Mission "flash" sur le suivi des engagements de la France dans les COP](#) dont la synthèse des travaux a été rendue publique en avril 2023.

A partir de 2022, les mesures d'urgence en réponse à la hausse des prix de l'énergie et à la guerre en Ukraine pourraient de surcroît avoir des conséquences sur la trajectoire d'émissions à long-terme, et nuire à l'atteinte des objectifs climatiques sectoriels si ces mesures étaient maintenues sur le long-terme.

- **Concernant les autres enjeux écologiques :**

L'étude de [la communication de la commission Européenne concernant l'Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022](#) permet de mesurer le chemin restant à parcourir pour répondre aux enjeux écologiques de la France :

- S'agissant des déchets municipaux, le taux de recyclage en France serait inférieur à la moyenne des Etats de l'Union Européenne pour l'année 2020 selon une étude publiée par Eurostat en octobre 2021 ;
- S'agissant de la biodiversité et le maintien du capital naturel, l'état de conservation des habitats et des espèces protégés au titre de la directive « Habitats » serait moins bon en France que dans la moyenne des 27 Etats de l'Union Européenne pour la période de référence 2013-2018 ;



- S'agissant de la Qualité et gestion de l'eau, plus de la moitié des masses d'eau de surface (rivières, lacs, eaux de transition et eaux côtières) présenterait un état écologique inférieur à « bon » en France ;
- S'agissant des engagements financiers, le financement total en faveur de l'environnement en France sur la période 2014-2020 (en pourcentage du PIB) est inférieur aux besoins d'investissement dans l'environnement estimés comme nécessaires.

« *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions* » : c'est le vœu que formule en 2022 le [Haut Conseil pour le Climat](#). Il fait écho à de nombreux autres appels dépassant le seul champ climatique, et rejoint notamment celui de la Commission Européenne qui estime que « sans mise en œuvre, les objectifs stratégiques et les obligations légales resteront lettre morte » (cf. [la communication de la commission Européenne concernant l'Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022](#)). La Commission rappelle en outre que la guerre en Ukraine ne change rien au fait que le changement climatique, la pollution et la perte de biodiversité sont trois des défis les plus colossaux qui se posent aujourd'hui à nous.

« L'attitude de l'Etat ne nous paraît pas témoigner d'une volonté de ne pas exécuter votre injonction mais d'une difficulté à actionner suffisamment vite l'ensemble des leviers nécessaires » a déclaré pour sa part le rapporteur public lors d'une nouvelle audience devant le Conseil d'Etat dans l'affaire dite de « Grande-Synthe » en avril 2023, en faisant le point sur la crédibilité des mesures prises par l'Etat afin d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre pour être en accord avec les objectifs à poursuivre (55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 et la neutralité carbone en 2050).

1.1.2 Des représentations sociales qui évoluent

Les questions autour de l'urgence à agir interviennent dans un contexte où, selon [l'ADEME](#), les représentations sociales du changement climatique appellent de nouveaux leviers d'actions. Ainsi, les Français seraient désormais 51 % à avoir subi « souvent ou parfois » les conséquences de désordres climatiques (contre 27 % en 2015). Le réchauffement climatique devient désormais une réalité tangible pour beaucoup.

Pour en limiter les effets, les français interrogés appellent à de profonds changements :

- 62 % des personnes interrogées en 2022 estiment qu'il faudrait « modifier de façon importante nos modes de vie », contre 56 % en moyenne sur la période 2006-2021.
- Les Français seraient ainsi prêts à accepter des changements importants dans leurs modes de vie, mais à condition que ces derniers soient « partagés de façon juste entre tous les membres de la société » (pour 67 %) et qu'ils soient « décidés collectivement » (41 %).

Ainsi, pour les Français, l'enjeu serait de s'engager dans une démarche de long terme, partagée collectivement et juste socialement.

Une des clés résiderait ainsi dans la proximité : 60 % des répondants estiment que la transition écologique constitue l'enjeu principal de la politique territoriale. Ces changements



appelleraient donc, selon l'ADEME, à « une réorganisation en profondeur du modèle économique et politique » soulevant ainsi la question de la gouvernance de la transition.

Ces constats semblent partagés par les agents de la Fonction Publique. Ainsi, et même s'ils reconnaissent que la transition des administrations est engagée, les agents qui ont participé à [l'enquête réalisée par Une Fonction Publique pour la Transition Écologique](#) réclament toutefois une forte accélération, autant en termes d'objectifs, de formations que de moyens et surtout de mise en cohérence des politiques publiques et de portage par les décideurs, qu'ils soient élus ou hauts-fonctionnaires.

1.2 Des freins à reconsidérer pour accompagner le changement

1.2.1 Des verrous qui empêchent d'accélérer

Le GIEC rappelle dans ses rapports qu'un changement d'imaginaire est nécessaire pour faire face à l'urgence climatique (voir 2.2.2). Ce changement s'avère nécessaire pour agir sur tous les enjeux climatiques. Néanmoins il se heurte à des freins, pour certains collectifs et d'autres individuels, empêchant d'engager des solutions faisant consensus. Pour y parvenir, les institutions doivent au préalable se libérer de ces verrous.

La foi dans le progrès technologique

L'idée selon laquelle l'innovation technologique serait capable de résoudre les crises sociales ou écologiques est née avec la révolution industrielle, période au cours de laquelle le progrès technique apparaissait enchâssé dans un projet de civilisation. La maîtrise combinée de la technologie et de l'énergie au cours de ces 200 dernières années ont conduit à des avancées considérables pour l'humanité : médecine, biologie, chimie, matériaux, numérique, électronique, espace... Ces progrès technologiques ont notamment permis de réduire la mortalité infantile et d'augmenter l'espérance de vie, conduisant la population mondiale à passer d'1 milliard en 1800 à 1,7 milliard en 1900, 6 milliards en 2000 et 8 milliards fin 2022.

Toutefois, en contribuant au dépassement de six des neuf limites planétaires, et à la hausse quasi ininterrompue de la consommation énergétique [dont 81 % étaient d'origine fossile à l'échelle planétaire](#) en 2017, la production et l'usage des technologies par l'humanité apparaît paradoxalement comme l'une des racines de l'anthropocène. Dans ces conditions, continuer de croire que les enjeux environnementaux sont des problèmes que la technique va réussir à résoudre (ex : hydrogène durable), au détriment de la sobriété, pourrait avoir pour effet de retarder les actions en matière de transition.

L'incertitude

La raison technique se heurte aujourd'hui à la généralisation de ce que l'économiste John Maynard Keynes appelait l'« incertitude radicale » : une incertitude dont aucun modèle ne permet d'apprécier l'ampleur ni les conséquences, et avec laquelle nous devons apprendre à vivre.

Face aux mutations, les controverses et les dissensus se nourrissent du facteur « incertitude » : nous ne sommes pas sûr du scénario à suivre, des solutions à mettre en œuvre, ni des indicateurs à utiliser. Ainsi, les prévisions qui ont servi de base aux accords de Paris en 2015 semblent déjà dépassées. Il n'est pas certain de pouvoir contenir le



réchauffement du climat en 2100 sous la barre des 2° (et encore moins de 1,5°), pas certain de la manière dont ces évolutions vont influencer sur les autres désordres écologiques, et encore moins du [coût de l'inaction climatique pour la société](#). Ces incertitudes ouvrent une brèche par laquelle s'engouffrent les climato-sceptiques pour remettre en question l'urgence à agir et tenter de se préserver des changements qui perturbent le monde.

Ainsi, au-delà de la capacité à produire des actions logiques, décider et agir dans un monde incertain suppose de repérer et faire remonter les informations et connaissances adaptées aux problèmes qu'il s'agit de comprendre. In fine, cela renvoie à la capacité de chaque institution à remettre en question ses propres modèles d'analyse et de hiérarchisation de l'information. Il s'agit aussi de composer avec la complexité, comme le propose Edgar Morin, prendre en compte les interactions et dépasser les logiques de silos dans les solutions proposées.

La dilution des responsabilités

Pourquoi prendre des décisions difficiles tout de suite alors que les impacts « ne se feront sentir qu'en 2100 » ? Pourquoi agir dans mon mandat alors que je n'ai pas été élu pour ça ? Faut-il engager des transitions difficiles à l'échelle locale alors que c'est au niveau mondial que les enjeux se jouent ?

Face aux changements à engager, l'une des réponses consiste souvent au renvoi de responsabilité d'un acteur à un autre : individu vs collectif, collectivités territoriales vs Etat, pouvoir politique vs pouvoir économique, etc.

Or, l'impact du changement climatique se fait désormais ressentir dans nos quotidiens : incendie, retrait du trait de côte, sécheresse, perte de biodiversité, pollutions de l'air et des sols, diminution des productions agricoles... En première ligne dans la lutte contre ces phénomènes, les services de l'Etat et les collectivités territoriales agissent au quotidien pour intégrer les impératifs écologiques au sein du service public local. Toutefois, face à l'ampleur et à l'accélération du phénomène, il semble nécessaire que chaque acteur prenne sa part sans reporter les échéances ni rejeter les responsabilités.

Les divergences d'intérêt

Pourquoi engager la transition alors que celle-ci pourrait conduire à limiter la croissance économique et donc l'emploi ? Pourquoi faire preuve de sobriété à mon échelle individuelle alors que les 1 % les plus riches de la planète seraient responsables de plus d'émissions de GES que la moitié la plus pauvre de l'humanité ? Pourquoi couper le wifi la nuit alors que dans le même temps on augmente nos usages numériques avec la 5G ? Faut-il investir tout de suite dans l'adaptation ou se concentrer sur l'atténuation ? Comment justifier que l'on doive, le cas échéant, financer les deux en même temps ?

L'absence d'intérêt des acteurs économiques pour les solutions s'attaquant aux grands problèmes de société sans rentabilité immédiate pourrait en partie expliquer le retard pris en matière de transition écologique. Cela renforce donc la nécessité de trouver des réponses politiques. A cet effet, les divergences d'intérêt, parfois alimentées par les biais cognitifs évoqués ci-après, doivent être identifiées en tant que telles afin de mesurer les enjeux et cartographier les forces en présence. Pour y parvenir, il apparaît nécessaire de travailler les représentations et les écarts afin d'identifier des leviers d'action et définir de nouveaux indicateurs (voir 2.2.1).



Le manque de désirabilité

Les sciences comportementales ont mis en évidence deux types de barrières qui limitent les comportements favorables à la transition : structurelles et psychologiques.

Les barrières structurelles échappent au contrôle direct d'un individu. Par exemple, de faibles revenus limitent la capacité à rénover un logement ; ou encore habiter dans une zone rurale sans transports en commun rend la voiture indispensable.

Mais plus encore, les barrières psychologiques, qui sont étroitement liées au manque de désir, entravent fortement les comportements soutenables. Selon les sciences comportementales, ces barrières inconscientes contribuent à expliquer le fossé existant entre l'intention (« je suis d'accord que telle action est la meilleure ligne de conduite ») et l'action (« mais... je ne le fais pas »). Il s'agirait des « biais cognitifs » : déviations systématiques de la pensée logique et rationnelle par rapport à la réalité. Ces biais peuvent être organisés en quatre catégories : les biais qui découlent de trop d'informations difficiles à arbitrer, du manque de sens, de la nécessité d'agir rapidement et les limites de la mémoire. Dans cette perspective, chaque individu peut parfaitement avoir conscience des enjeux écologiques tout en maintenant un comportement par facilité ou en raison des normes sociales.

Au quotidien, on repère ainsi de [nombreux comportements qui sont le fruit des biais cognitifs](#) et notamment :

- le déni (nier la réalité du réchauffement climatique, son origine humaine ou son ampleur) ;
- le manque d'informations (qui limite la prise de conscience, ou qui valorise le risque climatique au détriment des autres enjeux écologiques : la biodiversité, l'eau, le changement d'utilisation des sols, l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère, les cycles d'azote et du phosphore, etc.) ;
- l'obstruction (qui rejoint les intérêts divergents évoqués précédemment) ;
- « à quoi bon » (fait de penser qu'il est trop tard pour sauver la planète et pour lutter contre le réchauffement climatique : aussi appelé le « doomisme ») ;
- « d'accord mais pas tout de suite » ;
- la promotion de l'inaction ([pratiques](#) visant à limiter ou empêcher les changements de comportements).

Repérer ces barrières et développer la désirabilité du changement sont alors des leviers importants pour engager la transition.

1.2.2 Des transitions qui suscitent des conflits

Dans une société qui peine à se définir un avenir commun (perte de sens dans un contexte d'incertitude et de mutations alimenté par le sentiment de perte de contrôle), la transition apparaît de plus en plus comme un concept aux faux airs de consensus, soulevant de nouveaux rapports de force au cœur-même des territoires. Ces tensions trouvent à s'exprimer à l'occasion des rendez-vous électoraux. Toutefois, au fur et à mesure que l'abstention gagne du terrain, ces oppositions gagnent de nouveaux espaces :



- Mobilisation citoyenne ;
- Désobéissance civile ;
- Contentieux environnemental ;
- Affrontement sur les réseaux sociaux.

Ainsi, au lieu de fédérer, la transition est un territoire de lutte. Trois lignes de fracture traduisent désormais cette conflictualité.

Le manque d'acceptabilité sociale du changement

Le changement est une attente forte des Français. Toutefois, l'augmentation concomitante de l'abstention et des mouvements contestataires (mouvement des gilets jaunes à partir de 2018, mobilisation antivax en 2021, opposition à la réforme de retraites en 2023) semblent traduire une défiance voire une contestation du cap fixé et des mesures prises pour l'atteindre. Alors que [le nombre d'internautes en France](#) a désormais dépassé le [nombre d'électeurs inscrits](#), qui lui-même est largement supérieur au [nombre de votants](#), l'acceptabilité sociale de la transition apparaît désormais comme la double contrepartie de l'abstention électorale et du développement de l'espace numérique. A l'inverse, le sentiment d'absence de débat démocratique alimente la radicalisation de certains comportements vers la désobéissance civile, qui elle-même nourrit une radicalisation anti-écologique.

Face à ces enjeux, la restauration de la confiance et la réouverture du dialogue entre les parties prenantes semblent indispensables pour l'ADEME qui a formulé en 2022 des propositions en faveur d'un [contrat social de transition](#).

Les fractures géographiques

Bien que nous soyons entrés collectivement dans une société qui valorise la proximité, certains territoires se sentent oubliés. Le sentiment d'appartenance à une classe sociale, qui jadis structurait notre organisation sociale, se mue désormais en un isolement en matière de territoire et d'emploi. Dans une France où les repères s'éloignent progressivement des grands centres de décision et trouvent de nouveaux centres de gravité, cette fracture territoriale rend plus difficile de s'orienter en politique (selon Bruno Latour dans *Où atterrir?*, La Découverte, 2017). Ainsi de nouveaux repères semblent émerger :

- La France des ronds-points (expression employée à partir de 2018 pour qualifier le mouvement des Gilets jaunes) ;
- La ville du quart d'heure (concept popularisé lors du confinement en 2020) ;
- La France des sous-préfectures (expression reprise en 2023 à l'occasion de la réforme des retraites).

La prise en compte du contexte territorial dans sa diversité apparaît désormais comme une condition nécessaire à l'engagement des acteurs locaux face aux mutations contemporaines.

La temporalité de la transition

L'urgence écologique se heurte à plusieurs temporalités empêchant d'embarquer simultanément l'ensemble des parties prenantes qui s'opposent parfois sur l'urgence à agir :



- le numérique nous a fait basculer dans l'ère de l'immédiateté et incite parfois les dirigeants à privilégier l'exécutif sur le délibératif ;
- la transition nécessite de prendre du temps pour passer d'un état à un autre et s'oppose au concept de rupture qui évoque quant à lui une cessation brusque et immédiate ;
- la transition impose de dépasser la contradiction entre urgence et temps long, caricaturée par l'opposition entre « fin du mois » et « fin du monde » ;
- la justice, quant à elle, est souvent considérée comme trop lente par une partie de ceux qui choisissent de recourir à des actions radicales d'opposition plutôt qu'aux tribunaux.

Ainsi face à l'urgence à agir, le changement est trop lent pour certains, alors que pour d'autres il est trop rapide, créant des dissensus qui ne sont pris en charge par personne. Pour passer à l'action, la prise de conscience est nécessaire. Mais elle ne peut pas suffire seule. Ces constats appellent désormais à identifier de nouveaux leviers qui permettraient à l'ensemble des parties prenantes de relever les défis des transitions, et ce, dans le respect de nos institutions démocratiques.

2 Élus, agents publics : comment et avec qui manager la transition ?

Sur la base des constats partagés, il ressort que nous ne savons pas encore organiser la pluralité des acteurs qui doivent concourir à la transition : multinationales, GAFAM, État, entreprises, territoires, citoyens, associations, etc. Quel rôle pour chacun d'entre eux ? Quels sont les indicateurs et données physiques sur lesquels s'appuyer ? Comment garantir la cohérence d'ensemble des réformes et des investissements à mettre en œuvre ?

Il y a longtemps eu une tendance des institutions à laisser faire les dynamiques de transition sans réellement s'en emparer. Ainsi, très longtemps, personne n'a vraiment eu en charge la responsabilité de tenir la barre de la transition. Comme si la « main invisible » de la transition allait, à elle seule, organiser le jeu. Le retard pris par la plupart des États, dont la France, pourrait ainsi être le résultat de l'absence d'un cadre collectif susceptible de nous conduire tous dans la même direction. Le cap fixé dès 2021 par le Haut Conseil pour le Climat était pourtant clair et semble s'appliquer à toutes les transitions : [renforcer l'atténuation et engager l'adaptation](#).

Y parvenir rend plus que jamais nécessaire de gouverner la transition. Mais, à l'heure où l'abstention bat des records, et alors que l'espace numérique crée l'illusion d'une nouvelle démocratie, il devient difficile de définir un horizon partagé. Alors que le Secrétariat Général à la Planification écologique doit rendre public son plan d'action en juin 2023, de nouveaux outils doivent être mobilisés pour réussir à embarquer tout le monde. Des outils pour manager la transition et ménager la démocratie.



2.1 Créer les conditions favorables au sein des institutions publiques

2.1.1 Accepter d'interroger la place des experts, des élus, des agents et des citoyens

Comment aider les pouvoirs publics à prendre en main la transition écologique? De nombreux acteurs ont entrepris de questionner les rôles et les postures de chacun. Ainsi, la [Banque des Territoires](#) avance pour sa part que les « politiques publiques doivent changer leur logiciel » rappelant que la « priorité est d'embarquer les parties prenantes ».

Changer le logiciel

Pour aller dans ce sens et modifier la manière de produire des politiques publiques, deux prérequis semblent devoir être réunis :

- la formation des [élus](#) et des [managers](#) ;
- l'engagement de personnes incarnant de nouveaux leaderships qui enclenchent des changements (peut-être vous qui avez lu cette fiche ?).

Une fois réunies, ces conditions doivent permettre d'engager :

- des changements managériaux au sein des organisations ;
- des changements de posture des habitants qui doivent devenir acteurs de la transition.

Toutefois, pour engager ces changements, les experts et dirigeants doivent accepter de parfois partager le manche.

C'est ce qu'a expérimenté **Castanet-Tolosan**, commune du département de la Haute-Garonne en région Occitanie. En 2020, l'arrivée de 25 élus issus d'un collectif citoyen engagé dans la transition démocratique, sociétale et écologique a modifié la gouvernance et les méthodes de travail de la collectivité. L'organisation administrative doit s'adapter à cette situation inédite : elle va donc s'attacher à créer les conditions de cette transformation, pour pouvoir mettre en œuvre le projet politique. Les encadrants sont ainsi formés aux enjeux de la démocratie participative, l'égalité femmes-hommes, le pouvoir d'agir, la transition environnementale et sociale, et des séminaires bimestriels les réunissent pour co-construire leurs nouvelles pratiques professionnelles. En 2023 l'organigramme est en cours de révision et le projet d'administration s'élabore dans la concertation.

Embarquer les parties prenantes

Quels enjeux, pour quelles postures ? Pour répondre à cette question, l'Association de promotion de la Fabrique des Transitions met en avant l'indispensable coopération entre les « 4 fantastiques » de la Transition, à savoir : les élus, les agents des collectivités, les acteurs socio-économiques et les agents de l'État. Cet effort collectif est l'une des clés pour prendre en main les transitions.

Selon [la Fabrique des Transitions](#), la coopération entre [les « 4 fantastiques »](#) est l'une des clés pour prendre en main les transitions. Elle s'appuie sur une répartition innovante des rôles et responsabilités de chacun :



- ✓ L'élu : chef d'orchestre du processus décisionnel, il doit être le garant d'une construction inclusive du sens politique des transitions ;
- ✓ L'agent des collectivités territoriales : promoteur du renouveau de l'expertise technique, il doit gérer les tensions et les contradictions entre animation de la coopération et mise en œuvre du programme ;
- ✓ L'acteur socio-économique : qu'il soit habitant, entrepreneur, artisan ou associatif, il doit être acteur et non figurant (et encore moins concurrent ou victime) ;
- ✓ L'agent de l'État : garant du régalien et facilitateur, il doit adopter une posture transversale en interne et avec les acteurs extérieurs.

Les fonctions occupées par les élus, les agents, les opérateurs socio-économiques et l'État sont complémentaires. Elles doivent permettre de lever les freins communs rencontrés par ces quatre acteurs dans le portage et le pilotage des transitions :

- un décalage entre la conscience des enjeux et l'organisation de travail ;
- un management fondé sur la coordination plutôt que la coopération, voire parfois même sur la concurrence (en interne au sein de chaque catégorie d'acteurs ou entre catégories d'acteurs) ;
- l'absence d'espace où ces quatre acteurs peuvent se rencontrer – au-delà des schémas administratifs habituels (CRTE, PCAET, SCOT, PLH, PLU, etc.) ;
- des citoyens et des acteurs encore trop peu impliqués, voire pas du tout écoutés ;
- un rapport au pouvoir encore trop centralisé ;
- des résistances au changement non traitées, voire exacerbées ;
- des projets qui ont encore du mal à porter de réelles ambitions.

L'ambition est ainsi posée : il n'y a pas de transitions sans dynamique collective et multi-acteurs. Le travail en groupe de pairs est l'une des modalités pour préparer et soutenir la mise en place de tels espaces dans les territoires : il permet – à partir de l'échange et de l'analyse de vécus similaires (la même expérience, la même fonction jouée au sein d'un écosystème territorial) – une prise de conscience de savoirs « spécifiques » issus de l'action et la construction d'une expertise collective. Cette expertise « collective » assumée facilite ensuite le partage, le croisement (la confrontation parfois) des savoirs entre catégories d'acteurs et permet d'aboutir à une connaissance plus « fine » de la réalité, tout en légitimant l'apport de chacun.

Aider à la transformation des organisations

Historiquement construites en silos et caractérisées par l'absence de collégialité et de transversalité, les organisations publiques fonctionnent de manière hiérarchique car elles sont dominées par l'impératif de déploiement. C'est la traduction d'une vision du travail héritée de l'organisation industrielle qui segmente et qui conçoit la prescription de manière descendante : de ceux qui décident vers ceux qui exécutent.



Selon Sandro de Gasparo (intervenant-chercheur, Laboratoire ATEMIS) le cadre administratif bureaucratique ne permet pas naturellement d'embarquer les parties prenantes, ni même de changer le logiciel, car il est pensé sur une double division du travail :

- La division du travail en fonction des compétences (les métiers, les filières, les services, les compétences, les institutions) ;
- La division du travail en fonction du statut hiérarchique (les grades statutaires des agents, la séparation entre les élus et les agents).

Pour aider à la transformation des organisations, il convient de favoriser une gouvernance susceptible de tenir compte de la multiplicité des buts à poursuivre par les pouvoirs publics : utilité sociale, durabilité et équilibre économique. Pour y parvenir, les acteurs du territoire ont intérêt à favoriser l'intelligence collective et de nouvelles coopérations dans l'interdisciplinarité afin d'intégrer les enjeux de la transition écologique au cœur des différents domaines d'activités du territoire.

C'est bel et bien une approche systémique qui rompt avec les approches plus classiques de la gouvernance des institutions publiques, qui sépare habituellement le politique du technique, et s'appuie sur un respect rigoureux de la règle de droit et des procédures administratives.

Cette approche est notamment développée par **Malaunay, commune de la Métropole Rouen Normandie** dans le département de la Seine-Maritime en région Normandie. Elus et services ont en effet estimé que les défis du XXI^e siècle et le projet politique de la commune nécessitent une transformation des métiers et des pratiques de tous les agents. Pour répondre d'un commun effort aux enjeux du quotidien et de l'avenir, l'administration fait ainsi évoluer ses cadres de pensée, d'organisation, d'action et d'évaluation. Après trois années d'élaboration partagée en interne, le [nouveau projet des services](#) entend révéler, reconnaître et développer le pouvoir d'agir de la collectivité. Composé de 39 chantiers à mener en trois ans, ce projet des services à visée systémique sert une action publique transversale, fondée sur des principes d'engagement, de créativité, de coopération, de performance, de sobriété et de réflexivité. Tous les agents sont impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de services. Douze chantiers ont été priorisés par le comité des responsables des services pour 2023. En s'appuyant sur les compétences et synergies des agents, chaque chantier est mené par un groupe projet.

C'est également le sens du projet d'administration de la **Ville de Clermont-Ferrand** qui est en construction avec les agents et qui est pensé comme un processus au long cours, apprenant et participatif. Une feuille de route est définie en matière de transition : c'est le Schéma de Transition Écologique et Énergétique. Plusieurs démarches sont présentées pour illustrer le chemin parcouru (et qui reste à parcourir) par les élus, les services, les citoyens et les partenaires : le Budget carbone, le Projet Management, le plan numérique, les dispositifs participatifs, le schéma directeur funéraire, la végétalisation des cours d'école.

Ce travail collaboratif et prospectif est un des piliers de la gouvernance de la transition. Il doit pouvoir s'appuyer sur un [management écologique de la fonction publique tel qu'il ressort du guide pratique élaboré en avril 2023 par les associations Le Lierre, Pour un réveil écologique, Une Fonction publique pour la transition écologique et Fonction Publique du 21^{ème} siècle.](#)



2.1.2 Faire émerger une nouvelle diplomatie de la transition

L'exigence d'opérer des transitions bute sur des dispositifs normatifs bloquants (règles comptables, organisation taylorienne du travail, règles de la commande publique, organisation académique, normes, conditions générales de vente, contrats, etc.). Ces difficultés encouragent à concevoir de nouveaux dispositifs de coopération, et ce, en articulant plusieurs échelles (« la fin du mois » et « la fin du monde », le local et le global, la subjectivité et le commun, etc.).

Le changement d'échelle : penser global, agir local

Alors que la crise écologique touche désormais chaque citoyen individuellement, et que certaines de ses causes sont mondiales, la question de l'échelle d'action doit être posée en priorité. Le travail de fond réalisé par le Shift Project a mis en lumière la nécessité d'une action au niveau systémique ne se limitant plus aux seuls gestes individuels. Un changement d'échelle reste donc à engager.

Pour y parvenir, l'urgence appelle tout d'abord à un renouvellement de notre [approche de la stratégie](#). Ainsi face à des questions complexes engageant une multitude de parties prenantes, tous les acteurs sont désormais appelés à évoluer ensemble (l'Etat, les institutions locales, les habitants et le monde économique : cf. I.I.I.). Ce changement d'échelle paraît nécessaire dans un contexte régi par l'incertitude et par la complexité. Toutefois, quelle gouvernance mettre en place pour un écosystème d'entités qui sont elles-mêmes entremêlées en nœuds de parties prenantes?

Le lieu adéquat pour engager des transitions est probablement le territoire. Les 70 initiatives mises en lumière en mars 2023 par le Centre National de la Fonction Publique lors du colloque national « [Accélérer la transition écologique](#) » tendent à le confirmer. Cette approche locale doit répondre à de nouveaux besoins de connaissance à l'échelle du système local :

- comprendre les interdépendances ;
- avoir une approche des limites physiques ;
- interroger les représentations ;
- identifier les divergences d'intérêt ;
- se projeter sur du moyen / long terme.

L'émergence des COP locales et des GIEC locaux ces dernières années permet de compléter les dispositifs institutionnels existants comme les [Conseils de Développement](#) au niveau local ou les Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (les [CESER](#)).

L'approche systémique de **Brest**, dans le Finistère en région Bretagne, est en ce sens éclairante. Avec une longue tradition intercommunale (plan d'occupation des sols depuis 1977), Brest métropole a choisi de prendre en compte les enjeux du développement durable dans une approche écosystémique. Cela donne lieu dès 2010 à un plan local d'urbanisme (PLU) « facteur 4 » intégrant à la planification urbaine, la question des transports, de l'habitat, du climat. En 2014, la « [Maison commune](#) » est une démarche de dialogue stratégique engagée entre Brest Métropole, les entreprises publiques locales dont elle est actionnaire majoritaire et l'Office public de l'habitat, pour parvenir à un partage des visions stratégiques et à leur cohérence avec le projet métropolitain. A l'orée de la l'élaboration du



prochain PLU, l'expérience brestoise répond à un besoin de cohérence du projet. Elle est aujourd'hui la première des autorités organisatrices de l'habitat (AOH). Et demain ? Comment intégrer la participation citoyenne dans la construction de documents qui sont par nature des sujets d'expertise technique ? Comment intégrer ce cinquième facteur : le temps ? Comment répondre à l'enjeu d'un territoire-paysage maritime ? Comment garantir l'hospitalité, l'attractivité et la résilience du territoire ? Pour y répondre plusieurs acteurs représentatifs des enjeux urbains, économiques et écologiques participent à la démarche : partenaires institutionnels (Etat/Région/Pays/communes), membres de la « Maison commune », opérateurs et acteurs du monde économique.

La coopération ne se décrète pas, elle est le résultat d'un processus

Il est toutefois nécessaire de questionner la place des processus de coopération pour atteindre les objectifs de transition. Coopérer c'est être co-auteurs d'une œuvre commune mais il ne s'agit pas de croire que coopérer c'est être d'accord sur tout.

Piloter la gouvernance implique des changements de postures pour tous : des nouvelles manières de s'écouter, de gérer les conflits jusqu'à questionner notre rapport au pouvoir. L'enjeu principal est de réunir autour de la table des acteurs qui manquent souvent d'espaces collectifs pour se croiser. La coopération ne se décrète pas, elle est le résultat d'une nouvelle façon d'appréhender le jeu d'acteurs qui doit permettre la formation progressive d'une culture commune indispensable à la transition. Il s'agit alors de créer des processus pour des espaces de dialogues pour éviter que les contestations ne tournent à l'affrontement, et pour permettre aux propositions d'être porteuses de sens et efficaces.

Pour mettre en mouvement ces mécanismes il faut au préalable mettre en place des rouages dans nos institutions :

- identifier en interne des interlocuteurs pour faciliter les interactions avec les parties prenantes, pour nouer des partenariats, mettre en agenda les problématiques au niveau des institutions, et identifier des leviers d'actions ;
- créer des arènes de discussions, voire de négociations, pour permettre à l'ensemble des parties prenantes de s'exprimer ;
- consacrer des espaces-temps pour prendre le temps et ainsi redonner du souffle pour établir quelque chose de robuste, et s'appuyer dessus pour avancer ;
- lancer des projets, créer des occasions et expérimenter des solutions, et ce, dans l'idée de « faire ensemble ».

Quand ces conditions sont réunies, le partage d'information et l'émergence d'une [intelligence](#) collective deviennent des opportunités démocratiques, permettant de réunir des conditions afin que la transition devienne l'affaire de tous.

C'est ce qu'a entrepris **la Région Centre-Val de Loire** lauréate de l'appel à projets LIFE, l'instrument financier de l'Union Européenne dédié à soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat. Avec son projet [LIFE_LETsGOClimate](#) cofinancé par l'Union européenne, la Région Centre-Val de Loire entend diminuer la consommation énergétique



collective et individuelle de 1,6 % par la sensibilisation et les actions de promotion de la sobriété énergétique et augmenter de 14 % la production d'énergie renouvelable sur les territoires d'expérimentation. Pour cela, elle s'appuie sur un plan d'actions en deux volets : un volet « formation et sensibilisation », et un volet « émergence de projets locaux ». La Région joue un rôle d'animation pour ce projet, qui prend place dans 18 intercommunalités, pour une durée de quatre ans (juillet 2021 à septembre 2025). Pour atteindre ses objectifs, le projet s'appuie sur l'échelon local. Comment ? En faisant confiance aux territoires, en mobilisant et soutenant les actions des citoyens, désireux d'expérimenter et de déployer de bonnes pratiques relatives à la sobriété énergétique ainsi qu'au développement des énergies renouvelables. Le cœur de la démarche consiste à faire émerger des « communautés d'énergie », c'est-à-dire des collectifs citoyens porteurs de projets de production d'énergie renouvelable ou de sobriété énergétique.

Cerner les enjeux juridiques avant de se lancer

L'administration locale est libre de consulter pour être mieux éclairée. Ce qui laisse de la place aux consultations, que ce soit dans le cadre légal ou de manière plus innovante (CE, 23 avril 1958, « Ogliastroni »). Le code général des collectivités territoriales prévoit deux moyens principaux : le référendum local ([art. LO.1112-1 et s.](#)) et la consultation ([art. L.1112-15](#)). Ceux-ci ne constituent pas des procédés exclusifs, les collectivités pouvant également organiser des consultations locales « informelles » sur le fondement de [l'article L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration](#) (CRPA). Mais la jurisprudence est venue encadrer les usages qui en ont été faits, et pose deux limites à respecter :

Tout d'abord, il incombe à l'autorité administrative « qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de [l'article L.131-1](#) [du CRPA] d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité dont il découle que la consultation doit être sincère » ([CE, 19 juillet 2017, req. n° 403928](#)). La sincérité est alors appréciée en prenant en compte l'information sur les enjeux du scrutin, qui doit être claire et suffisante, un délai raisonnable pour pouvoir participer ainsi qu'une définition pertinente et choisie du public admis à participer. Enfin, la collectivité devra prendre les mesures nécessaires pour prévenir la fraude.

Ensuite il est important d'éviter le risque « d'incompétence négative », c'est-à-dire l'abandon par une collectivité de sa compétence. En droit, la consultation n'est pas une codécision : il n'est pas possible que la participation conduise à dessaisir les élus, seuls dépositaires légaux de la compétence. Le juge accepte parfois que l'administration prenne des engagements politiques ; toutefois, si l'administration est considérée comme étant liée par le résultat d'une consultation, alors la collectivité risque la censure du juge (CE, 7 avril 1905, « commune d'Aigre » ; [CE, 5 décembre 1975, req. n° 98806](#) et [CE, 7 juillet 1978, req. n° 10079](#)).

2.2 Bâtir le compromis autour de l'action

Quelle légitimité à agir quand pour certains la transition va trop vite et que pour d'autres elle va trop lentement ? Quand l'intérêt des uns va être priorisé sur l'intérêt des autres ? Comment faire pour que les perdants de la transition puissent être accompagnés ? Quand, à l'inverse, il y a des bénéficiaires, comment les répartir équitablement entre les différentes parties prenantes du territoire ? Pour répondre à ces questions, nos institutions doivent prendre



l'initiative du dialogue et du débat, car au regard de ce qui précède, la transition ne fait pas encore consensus.

2.2.1 Travailler les représentations et les écarts pour identifier de nouveaux indicateurs

Le monde change, les crises s'accumulent et mettent en défaut certains choix collectifs. Dans ces conditions, trouver les bonnes réponses suppose de se poser les bonnes questions.

Prendre le pouls

Face à l'incertitude, nos institutions auraient intérêt à se transformer en « organisation apprenante » pour clarifier les aspirations de parties prenantes, mieux comprendre la complexité et engager des conversations réflexives (Irène Dupoux-Couturier d'après Peter Senge, *La Cinquième Discipline*, 1990).

Pour y parvenir certains territoires multiplient les démarches :

- Construire une vision partagée avec diverses parties prenantes, en utilisant la tension créatrice vision/réalité ;
- Engager des temps d'écoute et de co-élaboration en intelligence collective, en formant un microcosme avec les acteurs de l'écosystème ;
- Entreprendre ensemble des voyages d'immersion dans d'autres territoires et cultures ;
- Se connecter avec d'autres leaders à travers les frontières sectorielles et expérimenter de nouvelles structures.

Cette démarche, qui consiste à « aller vers », est indispensable pour comprendre ce qui est important pour les parties prenantes, ce qui n'a pas encore été dit ou compris entièrement, les projets qui rencontrent l'adhésion, et ceux qui sont sujets à débats, les peurs et espoirs, les leviers, etc. Cela aide aussi à savoir ce à quoi il faut renoncer ? Qui définit le futur désirable ? Qui décide du temps long ?

C'est le sens de la démarche [Riposte Créative BZH](#), en Bretagne, qui a permis à des centaines de personnes, collectifs, structures de partager des initiatives pour faire face aux crises que nous vivons et accompagner les solidarités. Cet espace collaboratif a pour but de :

- donner à voir et mutualiser les initiatives de solidarité, d'innovation sociale, de transition écologique et [les communs](#) ;
- exprimer des besoins prenant en compte les personnes en précarité, isolées ou en fragilité ;
- favoriser l'attention, le soin, une convivialité et contribuer au bien vivre ensemble ;
- valoriser des transformations créatives solidaires et répondre à l'urgence climatique.



Initié avec la Riposte Créative Territoriale lancée en 2020 par le CNFPT, la démarche Riposte Créative Bretagne expérimente une écriture collaborative ouverte à toutes et tous qui référence et cartographie plus de 600 initiatives.

Trouver les indicateurs qui vont aider à fixer un cap

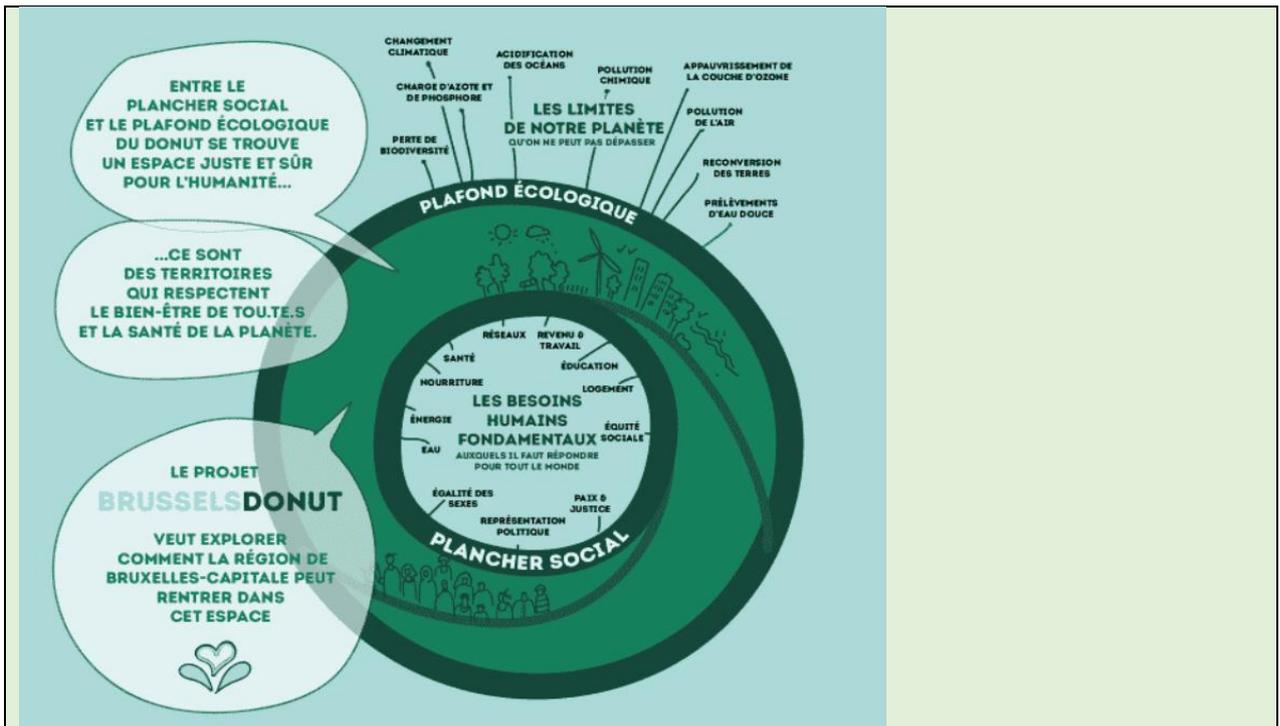
Se projeter dans la transition suppose également de redéfinir ce à quoi on donne de la valeur. Il s'agit désormais de « compter ce qui compte vraiment » selon la [Chaire de la comptabilité écologique](#). Définir des indicateurs-clés s'avère ainsi nécessaire au pilotage de la transition en intégrant l'ensemble des apprentissages. Pourquoi se doter de nouveaux indicateurs ?

- Disposer d'un état zéro (inventaire) ;
- Mesurer le chemin parcouru (progrès ou difficultés) ;
- Redonner de la valeur / du sens à ce qui compte vraiment ;
- Se fixer des limites à ne pas dépasser ;
- Partager un référentiel commun ;
- Fixer un cap.

Pour que ça marche, il faut que les pouvoirs publics montrent l'exemple afin de nourrir « l'énergie de transformation » qui se crée entre les acteurs pour aller vers des objectifs partagés et désirables.

C'est ce que démontre l'expérience du [BrusselsDonut](#) développée dans la capitale belge. La théorie du Donut, en anglais Doughnut model ou Doughnut Economics, est un cadre visuel présenté sous forme de beignet combinant le concept de limites planétaires avec celui de frontières sociales :

- Le cercle intérieur du Donut représente le plancher social. Il est constitué des différentes dimensions des droits humains fondamentaux (qui constituent notamment [les Objectifs de Développement Durable adoptés par les Nations Unies](#)). La satisfaction des besoins humains doit pour autant rester compatible avec les ressources de notre planète ;
- Le plafond écologique, cercle extérieur du Donut, est composé des différentes limites planétaires identifiées par les recherches en sciences du climat. L'économie du Donut définit l'espace de viabilité dans lequel nous devons évoluer : un espace écologiquement sûr et socialement juste où se déploie une prospérité équilibrée.



©Brusselsdonut

BrusselsDonut a appliqué la théorie du Donut à la Région de Bruxelles-Capitale. L'objectif a été de disposer d'un cadre de réflexion adapté à la réalité bruxelloise pour imaginer de manière collective, orienter et prendre des décisions cohérentes en faveur de la transition écologique et solidaire vers une société soutenable. Le cadre de travail a été le suivant :

- mobilisation des acteurs : mobiliser les usagers et les décideurs de Bruxelles derrière la transition et les réunir dans une communauté forte et engagée ;
- approche systémique : mieux comprendre l'interconnexion des enjeux économiques, sociaux et environnementaux à l'échelle régionale ;
- repenser les indicateurs : aller au-delà des indicateurs traditionnels de type Produit Intérieur Brut (PIB) pour évaluer la prospérité de la Région, au bénéfice de tous les citoyens et citoyennes.

Trois rapports présentent les [résultats et apprentissages](#) du BrusselsDonut.

2.2.2 Mettre en récit un futur désirable

Ecrire le futur en partant du passé

Le futur est-il une chose publique ? Répondre positivement à cette question reviendrait à prendre le risque d'affirmer, à tort, que le futur est l'affaire exclusive du secteur public. Or « voir loin » ou « voir large » (Gaston Berger) nécessite avant tout de « voir ensemble ».



Pourtant, il manque aujourd'hui le sens d'un récit collectif pour raconter le territoire et [rassembler ses habitants autour d'une histoire écrite « ensemble »](#). Ainsi, face aux transformations, de nombreux territoires oublient de se raconter, prenant alors le risque de ne pas réussir à mobiliser des alliés ou, au contraire, de susciter des oppositions.

En réfutant le principe que l'être humain est déterminé par des histoires plus qu'il ne détermine lui-même des histoires, la mise en récit apparaît alors comme un outil susceptible de mobiliser en faveur de la transition.

Ainsi dans le sillage de Loos-en-Gohelle, commune du Pas-de-Calais dans la région Hauts-de-France, le [Centre Ressource du Développement Durable \(Cerdd\)](#) et ses partenaires mènent des travaux conjoints pour développer des méthodes susceptibles d'aider les territoires à raconter un futur désirable en s'appuyant sur l'histoire reconnue par leurs habitants afin de se projeter ensuite vers une trajectoire commune qui tient compte des défis sociaux, économiques et écologiques. Cette mise en récit permet alors de mettre en mouvement les participants, de faire émerger des scénarios alternatifs, de mettre en avant le sens de l'action et de rendre les habitants « acteurs » de leur histoire (et donc de la transition). La Mise en récits des projets de transitions couvre ainsi plusieurs finalités, qui peuvent se regrouper en deux fonctions principales :

- Une fonction narrative pour la mise en mouvement : comprendre les ressorts de la trajectoire d'un projet, comprendre et définir ensemble l'horizon que l'on cherche à atteindre, stimuler l'émotion pour mobiliser, construire une ambiance propice à l'émergence d'idées nouvelles ou de coopérations nouvelles.
- Une fonction évaluative : mieux savoir évaluer la valeur que l'on crée ensemble.

En partenariat avec la Fabrique des Transitions, le Cerdd co-anime depuis 2021 la Communauté apprenante nationale sur la Mise en Récits. Cette communauté rassemble les acteurs souhaitant comprendre, explorer, et partager leurs mises en pratique de la Mise en Récits. Il ressort de l'évaluation des démarches entreprises par les territoires pilotes qu'il est important de mettre le récit au pluriel, car les scénarios alternatifs ont leur place dans l'imaginaire collectif, particulièrement lorsqu'il est question de préparer la transition. Pour faire face aux inquiétudes qu'elle peut susciter, il convient de pouvoir accueillir les oppositions que la transition fait naître.

L'association Une fonction Publique pour la Transition Écologique a mis en ligne [une série de webinaires et de ressources sur les récits de la transition écologique](#), accompagnés de témoignages d'experts, qui proposent des pistes et des outils aux agents publics.

Mettre le débat au travail

Dans notre société où l'opinion penche par défaut du côté de ceux qui critiquent, notre simple façon d'organiser l'espace démocratique contribue parfois à nourrir les divisions (Frédéric Gilli, *La promesse Démocratique*, Armand Colin, 2022) :

- En premier lieu, lorsqu'ils expriment des doutes, les citoyens ne trouvent pas toujours des interlocuteurs au sein des institutions pour les écouter. Ainsi, et alors que la population considère que l'époque actuelle appelle des remises en question, nos mécanismes administratifs sont, au contraire, organisés pour exécuter et reproduire



des réponses normalisées. Ce faisant, nos institutions prennent le risque de laisser l'espace du « doute » aux complotistes, et celui des « émotions » aux populistes.

- En second lieu, avec l'avènement de l'ère numérique, les canaux d'information et de pouvoir ne sont plus uniquement « descendants ». Or nos pratiques démocratiques restent dans ce mode « descendant », alors que les citoyens ne sont plus prêts à accepter que l'on décide à leur place de ce dont on peut parler ou non. De surcroît, et alors que nos capacités de collecte et de traitement des informations sont devenues illimitées, nos systèmes d'action publique butent parfois sur nos capacités d'analyse et de compréhension des problèmes.
- En troisième lieu, en réduisant les citoyens à des usagers ou à des administrés, et en persistant à ne pas intégrer dans les processus les dimensions affectives de la démocratie, les institutions prennent le risque de lutter sur le mauvais terrain : elles font comme si c'était de solutions dont nous manquions (pour engager des transitions inédites) alors que c'est de réaffirmer des liens dont nous avons besoin !

Cela ne change rien au fait qu'il y aura toujours des gens opposés aux décisions. La parole ne fait pas disparaître les conflits, mais elle permet de les prévenir et les rend plus gérables. Il devient alors possible de travailler dessus avant qu'il ne soit trop tard. Cela suppose, pour l'action publique, de comprendre et accepter que des émotions s'expriment puis de les prendre en charge. Par-delà les aspects techniques discutés, il y a des enjeux de reconnaissance et de sentiment de justice qui se jouent dans le dialogue. Ainsi ouverte au dialogue, la transition permet d'envisager un « nous ». Pour y parvenir, il est néanmoins nécessaire d'accepter parfois de ne plus tenir le manche du début à la fin.

C'est ce que laisse entrevoir **la Convention citoyenne lancée par l'Établissement public territorial Est Ensemble**, structure intercommunale située dans le département de la Seine-Saint-Denis en région Île-de-France, qui a été créée le 1^{er} janvier 2016 dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Dans le cadre de la révision de son Plan climat air énergie territorial (PCAET), Est Ensemble a lancé en 2021 une [Convention citoyenne locale pour le climat et la biodiversité](#) avec pour objectif d'inclure les citoyens dans les processus de décision et dans le respect du climat et de la justice sociale. 100 citoyens tirés au sort ont ainsi eu pour mission durant cinq mois « d'établir une série de mesures concrètes pour lutter contre le dérèglement climatique, dans le respect de la justice sociale et environnementale, en prenant en compte la biodiversité ». Pour ce faire, les 100 habitants ont été accompagnés par cinq garants dont deux de la Commission Nationale du Débat Public, 19 experts, 19 facilitateurs, des acteurs du territoire (associations et entreprises), des élus et des agents de l'établissement, ainsi que des prestataires (animation et panel). En autonomie, les citoyens ont travaillé sur différentes thématiques en groupes et en plénière, selon une méthodologie d'expertise inversée. À partir de leur propre connaissance du territoire, ils ont questionné les experts. Lors d'intersessions, les citoyens ont pu découvrir des initiatives locales. Le résultat de cette convention est une [charte comprenant plus de 220 propositions concrètes](#), dont une majorité a été adoptée le 24 mai 2022 par les élus d'Est Ensemble lors d'une délibération unique.



2.3 Piloter le changement

Qu'il s'agisse d'une organisation ou d'un territoire, le pilotage de la transition semble devoir suivre des invariants qui ont été repérés par la [Fabrique des transitions](#) en partenariat avec l'ADEME au sein de dix territoires pilotes. Mis en œuvre avec cohérence et alignement, ils constituent des leviers aux forts pouvoirs transformatifs.

2.3.1 Les invariants du pilotage de la transition

Créer et renforcer les conditions d'engagement

Repli sur soi, développement des nouveaux espaces numériques, niveau record de l'abstention, ou encore nouvelle relation au travail sont autant de freins à l'engagement collectif. C'est pourquoi, avant de vouloir conduire le changement, il faut susciter de l'engagement. Or, sauf exception, la majorité des citoyens ne s'engage pas spontanément pour une cause commune. Si les gens s'engagent, c'est d'abord parce qu'ils ont pris conscience des enjeux ou qu'ils y trouvent un intérêt personnel.

Selon la *Théorie des parties prenantes* ([Maria Bonnafous-Boucher](#) et [Jacob Dahl Rendtorff](#), La Découverte, 2014) la prise en charge collective et adéquate des intérêts particuliers est une condition nécessaire à la réalisation des objectifs communs. Pour y parvenir, l'action collective nécessite au préalable une conception participative de la stratégie commune à travers des temps de négociations invitant à la coopération.

Pour y parvenir, créer les conditions d'engagement des acteurs, ou accueillir les formes d'engagement qui se manifestent sous forme d'opposition au changement, est le premier principe directeur de la conduite du changement. Toute opportunité est bonne à prendre : l'actualisation d'un document d'urbanisme, une nouvelle planification, une contractualisation avec l'État ou des partenaires, un projet, un événement sportif ou culturel...

Ce qui compte, c'est de partir de là où les gens sont, et de là où ils en sont.

C'est l'expérience que partage **la Communauté de communes Coutances Mer et Bocage**, composée de 49 communes et située dans le département de Manche en région Normandie. Comment intégrer les citoyens et acteurs du territoire afin qu'ils s'engagent au côté de la collectivité ? En allant au plus près d'eux comme lors de la tournée « Tok Tok » (Prix Cap Com) pour le diagnostic mobilité qui a permis d'aller à la rencontre de collégiens. La démarche a également consisté à organiser des ateliers cuisine pour présenter le projet alimentaire territorial ; partir à vélo pour partager les projets littoraux ; ou aller dans les foires pour échanger sur l'aménagement du territoire. L'intégration des parties prenantes par la Communauté de communes Coutances Mer et Bocage a également consisté à travailler en partenariat avec les acteurs concernés, mobiliser les relais de la société civile et laisser les élus communaux être acteurs du PLUI en les invitant à travailler directement avec les agriculteurs sur des cartes. Au travers de ces initiatives, l'objectif de la Communauté de communes a été de mettre en œuvre des projets concertés et co-construits permettant aux acteurs de se sentir impliqués et engagés. Mais s'attaquer à la complexité des sujets nécessite ensuite une forme de stabilité des relations entre les acteurs et dans le temps.



Agir en coopération

La stabilité des relations entre acteurs n'a rien d'une évidence, c'est même souvent un effort. En effet la coopération se frotte au quotidien à l'inertie et au cadre prescrit de nos institutions bureaucratiques. Ainsi ce n'est pas parce qu'on va décider d'agir en faveur des transitions que la coopération va naturellement se mettre en place. Coopérer, agir ensemble malgré les désaccords, chercher à les dépasser, relève d'une stratégie difficile à tenir mais indispensable pour prendre en charge la complexité et l'étendue des enjeux. La coopération relève d'une posture, de méthodes, d'espaces de pilotage qui ne sont pas acquis dans les organisations publiques.

Depuis 2014, le **Pôle Territorial Albigeois et Bastides** travaille ses coopérations avec les acteurs du territoire et les habitants pour amplifier ses transitions. Deux coopératives (la SCIC REHAB et la SCIC Coop de So) sur la rénovation de l'habitat et sur le développement des énergies renouvelables citoyennes ont ainsi vu le jour. Les initiatives citoyennes sont repérées et mises en valeur par la collectivité et soutenues par le fonds « Coup de Pousse ». Ces actions ont pour vocation de répondre à la question suivante : « Comment relever les défis de la transition écologique collectivement et prendre en charge collectivement la complexité des enjeux ? »

Plus on monte dans les étages hiérarchiques des organisations, plus on se heurte aux enjeux de coopération : c'est pourtant à ces niveaux qu'on en a le plus besoin. Et là encore, pas d'outils miracles : posture, transparence, persévérance et retours d'expérience restent les maîtres mots pour créer et tenir les modalités de coopération en prenant en charge les contraintes des acteurs, en mettant les différends et les conflits au travail pour en tirer parti plutôt que les subir, en tenant compte des différentes dimensions de la coopération : horizontale certes, mais aussi verticale et transversale.

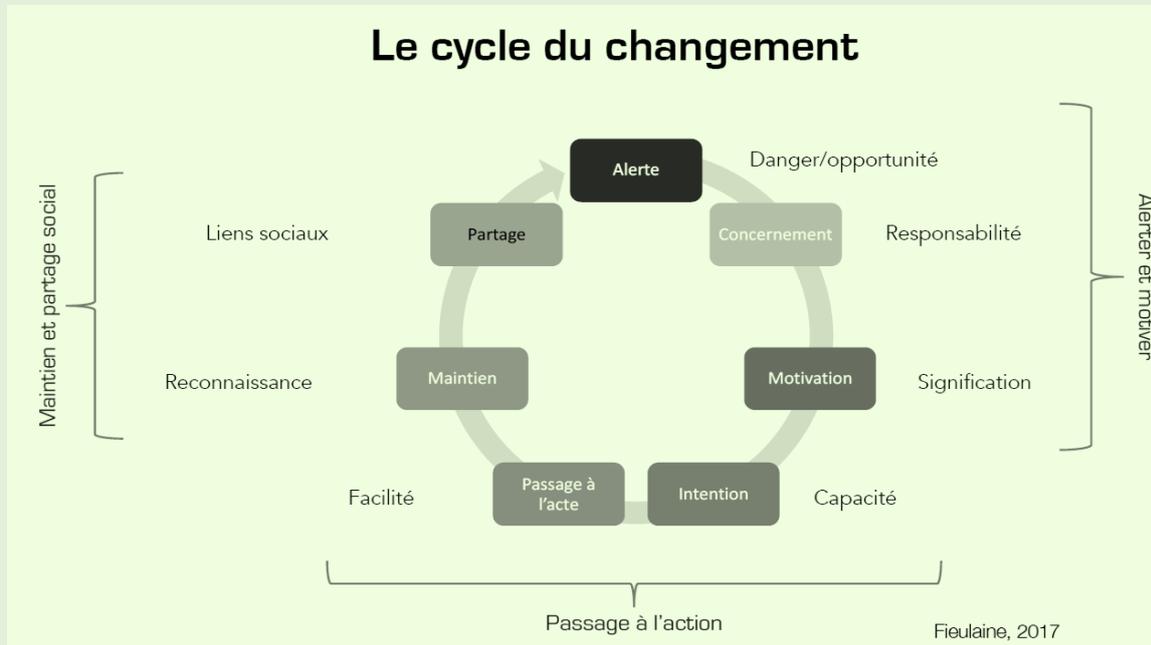
Accompagner le changement

Nombreuses sont les initiatives territoriales qui ouvrent la voie. Mais la cristallisation d'un nouveau modèle se fait progressivement selon la "courbe du changement" qui renvoie aux travaux des sciences comportementales (voir I.b.I.). Ainsi, mener à bien des transitions passe nécessairement par l'intégration et le dépassement des résistances.

Le cas des Zones à Faibles Émissions (ZFE) est ainsi révélateur des enjeux de l'acceptabilité sociale de la transition. Dispositif visant à limiter la circulation des véhicules les plus polluants dans les grandes agglomérations, les ZFE sont sources d'inquiétudes et d'incompréhensions. En effet 38 % des voitures pourraient, d'ici 2025, être interdites à la circulation dans les périmètres concernés. Pour éviter que les Zones à Faibles Émissions ne se transforment en Zone à Forte Exclusion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a lancé [une mission d'information avec l'objectif de formuler des propositions équilibrées conciliant amélioration de la qualité de l'air et acceptabilité sociale](#).



Dans l'accompagnement socialement le déploiement de la ZFE (Zone à Faible Émission), **Grenoble Alpes Métropole** a choisi de mettre en place des outils pour identifier les freins et les leviers permettant de se positionner dans les différentes « stades du changement » :



A chaque étape du changement, le pilote de la transition doit anticiper et dépasser les résistances qui s'expriment ainsi que celles qui, silencieusement, ne se manifesteront que par l'intermédiaire des biais cognitifs (voir le [jeu de l'approche comportementale DITP](#)).

Pour y parvenir, de nombreux travaux ont produit des méthodes susceptibles d'aider les acteurs du changement à réunir les conditions pour dépasser les résistances. L'une d'entre elles, la méthode EAST, s'appuie ainsi sur 4 leviers à activer pour susciter l'engagement :

- ✓ *Easy* = rendre le comportement plus facile
- ✓ *Attractive* = rendre le comportement plus motivant et plaisant
- ✓ *Social* = montrer la norme, ce que font les autres
- ✓ *Timely* = rendre le comportement opportun, au bon endroit, au bon moment

Ainsi développé, l'accompagnement du changement permet de tirer le fil, en ayant une approche intégrée d'enjeux pouvant apparaître a priori contradictoires voire antagonistes, en étendant progressivement le périmètre des acteurs et des parties prenantes, en ayant une approche en termes de compétences partagées et non de partage cloisonné des compétences.



Évaluer la valeur créée et s'intéresser aux effets sur le temps long

On entend souvent que l'évaluation ne servirait qu'à satisfaire les financeurs dans une logique d'évaluation-contrôle de l'argent public. Ainsi, et sauf à y être contraint, on a toujours une bonne raison pour ne pas faire d'évaluation. Pourtant, prendre le temps d'évaluer, c'est toujours à terme, gagner du temps et gagner en pertinence. Il s'agit alors d'apprécier les effets de l'action (utiles, bénéfiques ou négatifs, pensés ou impensés) sous deux formes : d'une part, sous la forme d'une évaluation de la valeur créée ou détruite sur le plan social, environnemental et économique, et d'autre part, sous la forme d'une célébration de l'action réalisée !

Y parvenir nécessite d'intégrer l'évaluation aux modalités mêmes d'organisation de l'action.

En outre, les démarches de transition utilisant souvent les méthodes de l'expérimentation, car le chemin n'est pas forcément tout tracé, l'évaluation permet de partager ce qui émerge et d'envisager les ajustements *in itinere*.

De surcroît, l'évaluation permet d'adopter une vision d'ensemble des coopérations et des tensions qui sont à l'œuvre dans leurs relations, mettant ainsi en lumière les enjeux à prendre en charge.

I4CE (Institute for Climate Economics ou Institut de l'économie pour le climat) propose un guide méthodologique pour [l'évaluation environnementale des budgets des collectivités](#). Dans les collectivités territoriales, c'est notamment au moment des arbitrages budgétaires qu'il est possible de questionner les dépenses et les orienter le plus possible vers la transition climatique. C'est pourquoi I4CE et ses partenaires se sont lancés dans la co-construction d'une méthodologie commune et partagée pour évaluer un budget local sous le prisme des enjeux climatiques. Accompagné d'un résumé pour les décideurs et de toutes les ressources sur l'évaluation environnementale des budgets des collectivités, ce document vise à présenter étape par étape la méthodologie d'évaluation proposée par I4CE.

DISPOSER D'UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU BUDGET PERMET AUX ÉLU·E·S ET AUX SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ D'INFORMER ET D'INFLUENCER LES ARBITRAGES BUDGÉTAIRES



Identifier et comprendre

quelles sont les dépenses bénéfiques pour l'environnement, et celles avec un effet négatif



Évaluer la cohérence

des dépenses avec les objectifs environnementaux



Analyser les marges de manœuvre

pour réorienter les dépenses selon un prisme environnemental



Suivre l'évolution

d'exercice en exercice

@I4CE_



Enfin, dans la mesure où l'un des premiers résultats attendus d'une démarche de transition est de réussir à embarquer un ensemble d'acteurs, l'évaluation doit permettre de soutenir les conditions d'engagement. Cela peut notamment être célébré par une mise en récit territoriale.

Une illustration est donnée par la démarche initiée dans les **collèges de la Seine-Saint-Denis** : le Plan éco-collège du conseil départemental prévoyait l'investissement d'1 Md€ pour la résilience écologique des 130 collèges publics du territoire. Ces investissements se sont accompagnés d'un volet pédagogique, dans l'idée de fonder le « discours de la preuve », pour incarner l'éducation au développement durable et en favoriser l'appropriation. 42 actions éducatives ont ainsi été proposées aux collégiens dans le Projet Educatif Départemental, des éco-délégués ont été nommés et un plan de sobriété a été engagé. Acteurs : services du Conseil Départemental, personnels des collèges, nombreuses associations nationales et locales...

2.3.2 Favoriser la mise en cohérence et l'alignement

[« Pour des impulsions politiques claires et cohérentes »](#) : c'est le titre de la tribune de l'association Une Fonction Publique pour la Transition Écologique parue le 11 mars 2023 dans le quotidien *Libération*. La cohérence des démarches suppose que les parties prenantes s'appliquent ensemble à produire des outils et des résultats plus soucieux des intérêts de l'ensemble des parties concernées. Elle implique la recherche de synergies et de complémentarités, et l'élimination des hiatus, entre les différents domaines de l'action afin d'atteindre les objectifs communs.

Mieux accorder les actions pour renforcer leur cohérence

Les efforts déployés pour promouvoir la cohérence des politiques peuvent être perçus par certaines parties prenantes comme « interférant » avec leurs propres intérêts, ou de nature à les contrarier. Le cas échéant, ils ne susciteront pas la nécessaire mobilisation de tous les acteurs et la coopération espérée pourrait ne pas voir le jour. Cela tend à justifier l'alliance des « 4 fantastiques » rappelée précédemment (voir II.a.I.) à savoir :

- L'élu ;
- L'agent des collectivités ;
- L'acteur socio-économique ;
- L'agent de L'Etat.

A cet égard, la démarche du **projet artistique et culturel « Destination Katalyse »** rappelle qu'il est important d'accorder les actions pour renforcer leur cohérence. À l'origine, un spectacle initié par une compagnie locale. Désireuse d'embarquer avec elle un maximum d'acteurs dans la création de sa pièce, l'idée de « Destination Katalyse » fait son chemin, sous l'impulsion du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine. Différents temps forts sont organisés autour de la démarche sur les territoires au cours desquels les habitants sont conviés à apporter leur vision du changement climatique et inventer leur territoire en 2050. La démarche culturelle embarque ainsi dans son sillage les citoyens des communes où le spectacle se produit. Leurs réflexions viennent nourrir directement l'écriture du spectacle et alimentent les Plans climat des collectivités partenaires. Au travers de ces rencontres, le projet a favorisé une meilleure connaissance entre les habitants et impulser la mise en œuvre de projets locaux et



communs par les acteurs de la démarche : sept communes, le PNR Loire-Anjou-Touraine et Brière, la CC Baugeois-Vallée, le PETR du Pays de Retz, la CA Saumur Val de Loire, Saint-Nazaire Agglomération, la Compagnie Spectabilis, GRAINE Pays de la Loire.

Autre démarche d'alignement et de mise en cohérence : la **formation de 250 élus locaux du département de l'Indre**, dans la région Centre-Val de Loire, en septembre 2022 à Châteauroux, suivie de la formation de plus de 300 agents publics à la Fresque du Climat, dans le cadre de la [Stratégie Climat 36](#). Initiée par le Préfet à la suite des incendies de 2019, et portée par la DDT de l'Indre, le Conseil Départemental de l'Indre et l'ADEME Centre Val de Loire, cette démarche partenariale a été élaborée en partenariat avec Météo France et l'observatoire national des effets du réchauffement climatique, point focal du GIEC pour la France. Le **projet stratégie climat 36** est une démarche partenariale qui poursuit 4 objectifs :

1. Mieux connaître les effets du changement climatique (à quoi s'attendre concrètement dans l'Indre maintenant et au cours des prochaines décennies ?) ;
2. Former et informer sur ce sujet (par de la formation, des conférences, des expositions...) ;
3. Mobiliser largement une pluralité d'acteurs départementaux pour créer une stratégie d'adaptation territorialisée face à cet enjeu majeur ;
4. Donner à chaque structure volontaire engagée dans la démarche des outils et des méthodes pour mettre en œuvre sa propre stratégie d'adaptation au changement climatique.

Sans attendre la validation du plan d'actions, qui sera établi en 2024 par les acteurs engagés dans la démarche, le Ministre de la Transition Écologique a annoncé, à l'occasion du Salon des Maires 2022, la duplication de celle-ci dans toute la France.

Ces initiatives confirment en creux que l'alignement ne se décrète pas, et qu'il résulte de la mise en œuvre d'un processus, s'appuyant lui-même sur les actions concrètes qui ont été passées en revue dans la présente fiche :

- Partir d'un état zéro ;
- Disposer d'indicateurs permettant de définir et mesurer la performance attendue (sociale et environnementale) pour ainsi compter ce qui compte vraiment ;
- Connaître la notion d'interdépendance, voire de « double matérialité » (c'est à dire les dépendances de l'organisation à l'égard de l'environnement [matérialité financière] et ses impacts sur l'environnement [matérialité impact, ou matérialité environnementale et sociale]) ;
- Poser des limites à ne pas franchir (plancher social et plafond écologique) ;
- Fixer des objectifs en élargissant la notion de proposition de valeur afin d'intégrer les dimensions sociales et environnementales ;



- Connaître les approches par scénario pour dépasser l’horizon court terme et pour envisager les futurs possibles ;
- Maîtriser les outils d’évaluation multicritères et transformer les outils existants (PADD, PLU, PLUI, SCOT etc.) pour les mettre en cohérence ;
- Interroger les résultats obtenus et fixer de nouveaux objectifs...

Parvenir à adopter une approche large est facilité par la prise en main de ces outils, et nécessite le cas échéant d’arbitrer et de prioriser dans un contexte de décisions complexes et d’incertitude.

La démarche de **Saint-Pierre-de-Frugie**, commune du Département de la Dordogne en région Nouvelle-Aquitaine, témoigne du pouvoir transformateur d’une approche large et alignée. Ainsi dès 2008, après un inventaire du patrimoine bâti et du patrimoine environnemental, des actions ont été mises en place dans le village afin de redynamiser le bourg avec pour objectif la transition écologique : jardin pédagogique partagé, réouverture et balisage des chemins de randonnée et de découverte, aménagement paysagé avec une gestion sans pesticide et un fauchage raisonné, restauration du petit patrimoine, rénovation des bâtiments communaux, création d’emplois (restaurant, école, épicerie bio, logement Passerelle et gîte communaux). La démarche a mobilisé de nombreux acteurs : élus, agents communaux, bénévoles, communauté de communes Périgord Limousin, Département de la Dordogne, PNR Périgord Limousin, Agence de l’Eau Adour Garonne, Etat, Agence Technique Départementale de la Dordogne, ainsi que le CAUE de la Dordogne.

En adoptant une vision large et en coopérant avec les parties prenantes, la collectivité de Saint-Pierre-de-Frugie a ainsi réussi à piloter une action de transition qui a permis de mobiliser les acteurs dans leur diversité. Dans notre société où n’a pas encore été mis en place un cadre dont la mission serait de régler les défis écologiques et les oppositions qui en découlent, cela démontre la capacité des institutions à rassembler pour peu qu’elles réussissent à réduire les angles morts, évitant alors que les récits alternatifs et les dissensus ne s’expriment en cours de route sous des formes multiples d’oppositions ou de contentieux.

En conclusion

Alors que la France est en retard sur les enjeux écologiques, la perception des Français évolue et appelle à un changement d’échelle. Toutefois, l’acceptabilité sociale paraît désormais indispensable pour répondre aux fractures ouvertes par l’adaptation au changement. Ainsi la transition est plus que jamais liée aux valeurs démocratiques.

C’est pourquoi, comme en témoigne l’expérience des territoires qui se sont engagés dans cette voie, conduire la transition rend plus que jamais nécessaire de gouverner la transition. Mais, à l’heure où l’abstention bat des records, où la confiance envers les institutions est en crise, et alors que l’espace numérique crée l’illusion d’une nouvelle démocratie, il devient plus difficile de définir un horizon partagé. Au contraire, continuer de croire au solutionnisme technique et penser que la sensibilisation va suffire à déclencher l’action peut expliquer que les résultats obtenus soient encore insuffisants au regard des défis qui sont devant nous.

Dans ces conditions, l’enjeu pour nos institutions démocratiques consiste à devenir facilitatrices pour créer un contexte propice au passage à l’action et pour lever les freins



existants. Ainsi, au-delà du pilotage des processus de planification qui sont à l'œuvre, l'enjeu pour les pouvoirs publics devient désormais d'aider les habitants et acteurs socioprofessionnels dans leurs comportements et dans leurs décisions. Mais pour que cela fonctionne, il faut que l'État et les échelons locaux réussissent à créer des conditions favorables. Comment ? En changeant d'échelle, en mettant en récit les trajectoires collectives, en prenant en charge les débats et en mettant en mouvement un pilotage transparent du changement. Pour y arriver, élus et agents doivent contribuer à questionner les rôles et les postures, à travailler les représentations et les écarts, à faire émerger une diplomatie de la transition, et à prendre soin d'aligner les actes avec les intentions.

De nouveaux outils sont donc à portée de main pour manager la transition et constituent des atouts, et ce, pour au moins deux raisons. Tout d'abord, le niveau de maturité et de compétence des Français n'a jamais été aussi élevé, leur permettant d'accompagner les institutions sur cette voie de crête. D'autre part, l'expérience récente de la crise sanitaire illustre notre capacité collective à créer de nouveaux objectifs communs et de nouveaux comportements pour relever des obstacles totalement inédits.

Cela ouvre des perspectives intéressantes pour accélérer la transition.