

• Transition et • conduite du • changement

ENSEIGNEMENTS DE L'UNADEL – MAI 2019

à la suite de sa participation au travail réalisé pour l'ADEME sur quatre territoires en transition en partenariat avec JFC3D et Quadrant Conseil

**Synthèse et analyse des monographies réalisées par
V. Chassagne, C. Grivel et C. Lapierre**



Table des matières


Introduction	3
Résumé des enseignements	6
Enseignements de la conduite de la transition	9
Conclusion	26
Annexe et Notes	27
Contacts	29






Introduction


Les alertes sur le climat, la biodiversité, les pollutions nous le rappellent. Il est nécessaire de changer radicalement l'organisation de la production et nos modes de vie afin de préserver un environnement vivable pour nous-mêmes et les générations futures.




C'est en premier lieu la transition énergétique. Le GIECⁱ vient de le rappeler : dans nos pays développés nous devons diviser par deux d'ici à 2030 et au moins par quatre d'ici 2050, nos émissions de gaz à effet de serre, pour éviter un emballement incontrôlé du climat. Ces émissions augmentaient encore en 2017, c'est dire l'ampleur des efforts à réaliser. Cela implique des changements technologiques, l'essor des énergies renouvelables, mais aussi une réduction drastique des consommations énergétiques : mobilités douces, isolation des bâtiments, circuits courts, économie circulaire, ...



L'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) qui a en charge cette politique sait que cette transformation passe par la mobilisation des territoires qui sont au plus près des ressources d'énergies renouvelables et les plus aptes à entraîner les habitants et les acteurs économiques vers ce changement exigeant et profond. Elle cherchait à comprendre les leviers organisationnels et humains de la transition énergétique et écologique des territoires.



A partir de l'évaluation réalisée sur l'expérience de 20 ans de la commune de Loos en Gohelle, confiée à Quadrant conseil, l'ADEME a souhaité rapprocher l'expérience de Loos avec celle de quatre autres territoires engagés également dans une telle transition : la ville de Malaunay, les Communauté de Communes du Val d'Ille-Aubigné, des Crêtes Préardennaises et l'Etablissement Public Territorial de Plaine Commune qui comprend le laboratoire de l'Île Sainte Denis, des territoires très divers, du point de vue institutionnel, géographique et démographique.



Territoire	Institutionnel	Géographique*	Démographique*
Loos en Gohelle (Hauts de France)	Commune appartient à la CC de Lens Liévin 36 communes	Résidentiel 523hb/km2	6 647h Pour 250 000h dans la CC de Lens Liévin
Ville de Malaunay (Normandie)	Commune appartient à la Communauté d'agglomération de Rouen 45 communes	Résidentiel rurbain (659hb/km2), limitrophe de l'agglomération de Rouen	6 093h Pour 405 641h dans la CA de Rouen
Communauté de communes Val d'Ille Aubigné (Bretagne)	Communauté de communes, fusion récente (2017) des CC Val d'Ille et Aubigné : 19 communes. Appartient à la récente métropole de Rennes 43 communes	CC Pour partie rurbaine (sud de Val d'Ille) car limitrophe de l'agglomération de Rennes, pour partie rurale Densité moyenne 117hb/km2	34 920h Pour 439 000h dans la métropole de Rennes
Communauté de communes des Crêtes Préardennaises (Grand Est)	Communauté de Communes ex pays. Stabilité de 20 ans des limites du territoire	Presqu'entièrement rural (densité moyenne 22hb/km2)	25 000h
Plaine commune (Ile de France)	Etablissement Public Territorial (EPT) depuis 2015 ex-CC de 9 communes.	Urbain (9134h/km2) Partie de l'agglomération parisienne et du Grand Paris	435 310h
L'île St-Denis (Ile de France)	Commune appartenant à l'EPT Plaine Commune	Urbain (4399h/km2)	7 786h

*Source : Wikipédia

Le travail a été mené en partenariat avec les représentants de l'ADEME, Quadrant conseil, JFC3D (Jean François Caron maire de Loos en Gohelle). L'UNADEL, forte de son expérience de réalisations d'écoutes de 14 territoires en transition, focalisées sur la gouvernance de ces transitions, a complété l'équipe. Dans chacun des quatre territoires, trois sessions de réflexion avec les acteurs locaux concernés (élus, techniciens, société civile) ont été organisées.

Les interlocuteurs de chaque territoire ont été invités à positionner leur démarche par rapport aux facteurs de succès mis en évidence à Loos en Gohelle, son « code source », qu'ils ont complété (cf. annexe). La co-construction, au cours de l'étude, avec les quatre territoires, de pistes de progression dans la conduite de la transition a livré des enseignements complémentaires précieux.



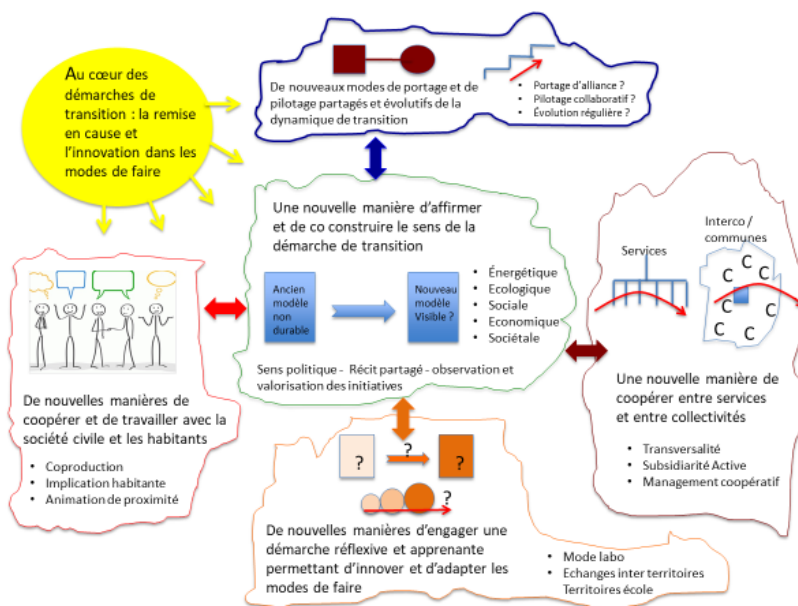
Résumé des enseignements


Au cœur des démarches de transition, l'innovation dans les modes de faire

La transition énergétique d'un territoire, nécessaire pour parer les risques climatiques, est un projet structurant et transversal qui suppose d'affirmer clairement la direction visée. S'agissant d'une transformation en profondeur des comportements des acteurs, la transition est un processus long et innovant en constant élargissement, jalonné d'expérimentations.


Les postures et habitudes de travail dans les territoires sont revisitées au cours de ce processus. La conception gestionnaire du rôle des collectivités territoriales, l'étanchéité des spécialités, la verticalité des programmes, ne sont pas adaptés. La réussite de la transition passe par l'affirmation de sa transversalité et l'implication de cercles de plus en plus larges d'acteurs. Au départ on peut compter sur l'exemplarité des actions de la collectivité territoriale dans son domaine propre mais, pour un effet significatif, il est rapidement nécessaire de s'appuyer sur les initiatives de la société civile, d'entraîner tous les acteurs, ce qui requiert un travail d'animation.

Tiré du code source de Loos en Gohelle, des actions mises en œuvre dans les quatre territoires nouveaux et des réflexions sur les pistes d'approfondissement de leur démarche, le schéma suivant illustre les différents domaines d'innovation qui concourent à la dynamique de transition :







Réduite à l'action des collectivités territoriales la transition atteint ses limites. Pour s'approfondir elle a besoin d'être soutenue par la société civile, les habitants, leurs associations, les entreprises. C'est ainsi que les élus et techniciens des collectivités ont à cœur de repérer les initiatives, de les susciter par une animation de proximité, de les inviter à s'impliquer dans leur quotidien et à coproduire les programmes d'action collective.




Pour impliquer la société civile dans la transition, les territoires expérimentent une grande variété de modes de faire innovants : implication habitante par le fifty/fifty à Loos en Gohelle, chartes pour les entreprises, appels à projet à Plaine Commune, financement participatif d'installations éoliennes et solaires dans les Crêtes Préardennaises, ... La société civile peut être représentée dans une instance invitée à coproduire avec la collectivité les programmes de transition : forum citoyen à Loos en Gohelle, mode labo en Gironde, territoire école dans l'Île Saint Denis. La transition est un processus apprenant qui se dirige grâce à une évaluation collective régulière et s'enrichit des échanges entre territoires pairs.



Pour donner sens à cette mobilisation foisonnante, conforter et encourager les initiatives, il est utile de dessiner progressivement avec les habitants « l'avenir que nous voulons ». Cela se fait à partir d'un constat commun du caractère non durable et non souhaitable de la situation de départ. Ce récit de la transition est le contraire d'une communication institutionnelle. Il prend en compte la diversité des efforts de terrain et s'incarne plutôt par des événements de type « portes ouvertes ».

A mesure qu'ils associent des cercles de plus en plus larges d'alliés, les territoires en transition construisent des sociétés plus inclusives, plus solidaires, plus démocratiques. La prise en compte des situations et points de vue divers enrichit le projet de territoire.



La participation de l'UNADEL au travail de rapprochement conduit par l'ADEME conforte pleinement les enseignements tirés de ses propres écoutesⁱⁱ. La transition énergétique et écologique, qui fait certes appel à des savoirs techniques, est surtout une affaire d'hommes. Elle a besoin d'un portage-pilotage élargi, résolu et tenace. Elle nécessite des innovations de fonctionnement administratif d'ampleur. C'est un long chemin qui agrège des cercles de plus en plus nombreux d'acteurs et vise à entraîner l'ensemble de la population et des acteurs économiques. Elle est confortée par un récit qui éclaire le but à atteindre et valorise les initiatives. Elle favorise la démocratie et le bien vivre ensemble. La transition énergétique appelle la transition écologique, économique et sociétale souhaitable et nécessaire pour garantir le devenir de l'humanité en ce 21^{ie} siècle.

Enseignements de la conduite de la transition

Premier enseignement : la nécessité d'une progression inclusive de l'attelage portage-pilotage

Les nombreuses observations le prouvent, une clef de réussite incontournable pour la gouvernance d'une transition est la qualité du couple portage-pilotage.

- Le portage s'apparente à la notion de maîtrise d'ouvrage : il signifie responsabilité, engagement financier, mandat donné à des opérateurs pour passer à l'action ... Dans un territoire organisé c'est le domaine des élus.
- Le pilotage est lié à la notion de maîtrise d'œuvre : il s'agit de la conduite des opérations, de la réflexion, des propositions faites au maître d'ouvrage qui décide, et du suivi des actions. Ce pilotage est confié au départ à une cellule des services techniques épaulée par un élu dédié.

Au fur et à mesure de l'approfondissement de la démarche, pour les territoires les plus avancés, le portage traverse en général les phases suivantes : **portage d'opportunité => portage programmatique => portage projet de territoire => portage d'alliance**

Un **portage d'opportunité**, à la faveur d'une campagne nationale assortie de financements, peut vite s'essouffler, faute d'enracinement, lorsque ceux-ci ont été épuisés.

Le portage de la démarche par les élus correspond à la fois à l'affichage partagé d'une ambition mais aussi à sa traduction claire dans les priorités et les arbitrages sur l'action de la collectivité territoriale. On aboutit ainsi à un **portage programmatique**, avec une inscription de la démarche dans les programmes d'action de la collectivité.

Le projet de transition est transversal ; il s'incarne dans tous les domaines de l'action publique. Un premier stade de renforcement de ce portage consiste à convaincre l'ensemble des élus afin qu'ils portent en plus grand nombre la dynamique.

Dans une grande collectivité territoriale cela suppose des changements de postureⁱⁱⁱ. En effet naturellement les élus restent dans leur zone de délégation. Par exemple, un Vice-Président à l'économie n'intervient pas sur le projet de son collègue à la propreté. Et chacun reste dans le domaine de compétence communautaire affiché dans les statuts. Pour qu'un Vice-Président à l'environnement puisse travailler sur le développement économique et le développement social

Enseignements de la conduite de la transition

(et inversement), il faut innover dans les modes de travail entre élus (et entre directeurs) et également s'appuyer sur des projets précis devenant des objets de coopération (par exemple une démarche d'économie circulaire sur une zone d'activités).

Dans une communauté de communes, a fortiori un EPT, l'implication de tous les élus, y compris municipaux, est un soutien puissant au chantier de la transition. On aboutit ainsi à un **portage-projet de territoire**.

Dans les Crêtes Préardennaises tous les élus de la Communauté de Communes sont réunis par secteur (correspondant aux anciens cantons) systématiquement avant chaque conseil communautaire. Ce dispositif permet l'information et l'implication des élus de toutes les communes du territoire.

On peut aussi miser sur la contagion de l'exemple de communes pilotes comme l'Île Saint Denis à Plaine Commune ou Langouët dans le Val d'Ille-Aubigné. C'est ce que pratiquent par exemple les communes du réseau BRUDED en Bretagne.

La cohésion des élus autour du projet de transition est aussi facilitée en cultivant un esprit de travail collectif au-delà des appartenances politiques.

Au sein de la CC des Crêtes Préardennaises, la collégialité prévaut. Tout le monde met son savoir-faire au service des projets. Les décisions sont généralement prises à l'unanimité. Les appartenances politiques s'effacent au profit du projet de territoire. Les projets en lien avec la transition énergétique et de développement des énergies renouvelables, se mènent au-delà de la durée des mandats électoraux.

A l'Île Saint Denis, la municipalité est issue d'une liste citoyenne « ensemble pour une île vivante » issue d'une association existant depuis 20 ans. Elle n'agit pas au nom d'une couleur politique, mais s'appuie sur l'expérience de ses membres issus de la société civile.

Les modifications dans la composition des assemblées d'élus liées aux échéances électorales ou au changement du périmètre du territoire nécessitent souvent un nouveau travail d'argumentation, de persuasion et d'appropriation du sens du grand chantier de transition par les nouveaux élus.

En Val d'Ille-Aubigné, passé de 10 à 19 communes, le territoire est en cours de construction de son nouvel espace de coopération. Au-delà de la définition des compétences et de la mise en place des instances communautaires, il faut du temps en effet pour porter collectivement un projet fort et pour harmoniser les manières de travailler

Pour soutenir dans la durée la transition et susciter l'implication de la population au-delà des initiatives propres de la collectivité les élus trouvent progressivement à s'appuyer sur des collectifs d'habitants ou d'entreprises partageant l'objectif et les valeurs de la transition. **Le portage d'alliance** permet ainsi d'accroître la diffusion de la transition.

On observe des innovations tendant vers le « portage d'alliance » à L'Ille-Saint-Denis. On va au-delà du pilotage ouvert, on atteint le stade du multi partenariat avec la société civile pour porter réellement l'ensemble de la démarche de transition

L'Agence locale de l'Energie et du Climat (ALE 08) a souvent porté les idées dans les Crêtes Préardennaises et mis à disposition les outils et méthodes originales qui ont permis aux habitants et aux élus de s'en saisir pour transformer l'idée en projet et le projet en réalisation.

A Loos en Gohelle la récente association des Amis du Modèle Loossois est un partenaire de la municipalité pour la conduite de la transition.

Piloter une transition vers le développement durable dans un territoire suppose également d'innover par rapport aux fonctionnements habituels des collectivités territoriales : en complément d'un mode gestionnaire, devenir animateur de projet, savoir travailler avec les divers secteurs concernés, savoir s'appuyer sur la société civile. Comme le portage, le pilotage passe progressivement au fur et à mesure de l'approfondissement de la transition par différents stades : **pilotage technique => pilotage technico-politique => pilotage institutionnel => pilotage collaboratif.**

Un **pilotage technique** peu appuyé par un portage actif épuise vite ses effets. En Val D'Ille Aubigné il a été souligné qu'un défaut de portage fragilise la démarche et risque d'entraîner un report excessif vers les services et les programmes qu'ils pilotent.

Le pilotage de la transition dans un territoire organisé est supporté principalement par des techniciens ayant reçu mandat des élus. Une commission mixte techniciens- élu(s) suit en général les projets qu'ils mènent. On est alors au stade du **pilotage technico-politique** : les actions menées en faveur de la transition résultent d'un accord solide entre les élus et techniciens en charge du projet.

Cependant la transition écologique concerne tous les secteurs d'activité. Une étape de progression importante consiste à impliquer l'ensemble des techniciens et des élus afin qu'ils contribuent chacun dans leur domaine à la transition souhaitée. Ceux-ci doivent concilier leurs habitudes de gestionnaires de services avec un fonctionnement en mode projet et en transversalité et coopération pour la mise en œuvre de la transition. On passe alors au stade du **pilotage institutionnel**.

Dans la plupart des territoires on trouve des associations, des entreprises investies dans la mise en œuvre de pratiques favorables à la transition. Les pouvoirs publics locaux ont tout intérêt à les repérer et à les intégrer dans leur pilotage pour apprendre de leurs expériences, les diffuser et en susciter d'autres. C'est le stade du **pilotage collaboratif**.



Deuxieme enseignement : cooperer entre services et entre collectivites

L'approfondissement de la transition, pour parvenir au stade d'un pilotage institutionnel avec un portage projet de territoire, implique d'activer une forte coopération entre les services de la collectivité, et entre les communes dans le cas d'une intercommunalité.

La plupart des services techniques sont organisés par domaine, surtout dans une grande collectivité : urbanisme-habitat, propreté, environnement – énergie - climat, développement économique, social, éducation, ... Et ces secteurs sont souvent supervisés par une commission ad hoc présidée par l' élu en charge du sujet.

Or la transition écologique concerne tous les secteurs. Une étape importante de progression consiste à impliquer tous les secteurs d'activité en rendant effective la **transversalité** du projet. Il importe donc que l'instance responsable de la transition soit en interaction avec l'ensemble des secteurs. Ce fonctionnement en mode projet et en transversalité implique des manières différentes de coopérer entre élus et agents et de forger des outils, de disposer de critères de décision sur les financements, traduits parfois dans des documents de référence.

Dans les cinq territoires, des innovations de fonctionnement sont mises en œuvre et un travail sur leur consolidation est toujours nécessaire, avec l'appui du portage actif.

A Plaine Commune, la délégation à l'écologie urbaine a constitué un réseau des Maires adjoints à l'environnement et référents techniques communaux écologie avec lequel elle interagit. Ce réseau non institutionnel a élaboré des guides de référence tels que le référentiel d'aménagement soutenable, référentiel écologique des programmes.

Dans les Crêtes Préardennaises, une directrice adjointe dédiée aux projets seconde le directeur général des services et, aidée de chargés de mission dédiés, peut mobiliser l'ensemble des techniciens.

A Malaunay le pilotage de la transition est coordonné par le directeur général des services avec l'aide de plusieurs cadres animateurs de la démarche.

« Le déploiement de la transition concerne toutes les échelles du territoire. »

La transversalité et le mode projet, caractéristiques de la mise en œuvre d'une transition, impliquent aussi de nouveaux savoir-faire managériaux propres à susciter la coopération et la créativité. C'est le **management coopératif** qui valorise l'expérience des agents et leur laisse des marges de manœuvre permettant d'améliorer leurs compétences et la qualité de l'action publique. .

Le déploiement de la transition concerne toutes les échelles du territoire.

Dans une commune il y a un travail à l'échelle des quartiers et des lieux de vie. Il s'agit d'écouter, ce qui permet de déceler des insatisfactions, des besoins, pour faire émerger des actions et les accompagner ... En même temps une coopération est nécessaire avec les échelles communautaires pour obtenir du soutien et pour s'inscrire dans une démarche collective indispensable et mobilisant les compétences communautaires.

Les communes pilotes de territoires en transition (L'Île-Saint-Denis, Stains, Langouët, Guipel, Malaunay, Ecordal, Lucquy, Vendresse, Signy L'Abbaye, Poix-Terron, dans les Crêtes Pré ardennaises, Loos-en-Gohelle... et bien d'autres) nous montrent l'importance de l'échelle communale pour passer à l'acte, impliquer les habitants et produire du sens. Mais, à l'expérience, les villes pilotes ne suffisent pas à entraîner l'ensemble de l'intercommunalité. Elles révèlent des possibles, elles font réfléchir, mais peuvent créer aussi des « effets repoussoir ».

Dans une Communauté de Communes, il y a le besoin à la fois de renforcer un moteur de transition communautaire spécifique et de valoriser et aider au maximum les efforts de proximité réalisés à l'échelle communale en inventant pour cela de nouvelles coopérations.

Ainsi la notion de **subsidiarité active** signifie pour un groupement de communes : garder l'échelon de proximité avec les communes et toujours chercher à agir à la bonne échelle, en mutualisant, et sans faire « à la place de » quand c'est possible. Il s'agit d'une posture active d'écoute des initiatives et des propositions d'actions communales, puis de coopération, et d'appui en animation voire en ingénierie financière, de stimulation de l'implication communale dans les programmes et actions portés par l'intercommunalité, de stimulation des échanges et coopérations de proximité entre communes.

Enseignements de la conduite de la transition

Plaine Commune a bénéficié de documents fondateurs mobilisant l'ensemble des communes : des Agendas 21 simultanés des communes et de l'Etablissement Public Territorial, un Plan Climat Energie.

Dans les Crêtes Préardennaises la Communauté de Communes consacre une partie des ressources de la transition énergétique au financement partiel des projets d'initiative communale.

A contrario en Val d'Ille, les communes ne s'impliquent pas assez dans les programmes mobilité ou circuits courts initiés et portés par la Communauté de Communes dans un processus de transition.

Dans le cas de territoires péri-urbains, l'articulation de la démarche de transition avec celle de la métropole voisine permet de développer les synergies et les solidarités qu'appelle cette proximité. C'est évident dans le domaine des transports, de l'urbanisme commercial, mais aussi pour créer des filières d'approvisionnement de proximité, créer de l'économie circulaire à travers la gestion des déchets, etc.

La CC du Val d'Ille Aubigné a noté comme piste de réflexion une démarche de coopération structurée avec la métropole de Rennes avec trois étapes : le déclenchement politique, l'exploration des coopérations potentielles et la mise en place d'un plan de coopération. Saisir l'opportunité des contrats de réciprocité urbain-rural avec en particulier le très bon exemple de coopération entre la métropole de Brest et le Pays Centre Ouest Bretagne. Le plan peut aussi comporter des coopérations entre acteurs privés des deux territoires qui sont alors suscitées et accompagnées (par exemple deux centres sociaux qui mènent des actions avec les familles ou les jeunes... ou deux associations du même type qui mènent des actions de sensibilisation ou des formations sur le réemploi des déchets...).

« La mobilisation des acteurs du territoire passe par la prise en compte de leur expérience. »

Troisième enseignement : coopérer avec la société civile

Les protocoles des procédures propices au démarrage d'une transition, tels que les PCAET, les PLU, etc. prévoient systématiquement une concertation avec la population.

Mais souvent les programmes présentés à la concertation ont été conçus en chambre au sein des collectivités. On a alors une concertation descendante peu mobilisatrice. Et les progrès obtenus en matière de transition à travers les programmes de la collectivité, a fortiori une communauté de communes plus éloignée des habitants qu'une commune, risquent d'avoir un impact limité.

La mobilisation des acteurs du territoire passe par la prise en compte de leur expérience.

Progresser sur cette voie suppose d'opérer à la fois une démarche ascendante (écouter, encourager les initiatives) et d'ouvrir à la participation la démarche descendante (savoir proposer l'implication des habitants sur de nombreuses actions qui touchent leur mode de vie). Les réseaux locaux, les savoir-faire des habitants, leurs pratiques sociales spontanées offrent de multiples opportunités pour les petits pas de la transition.

A Plaine Commune un appel à projet « Terre d'avenir » doté de 50 000 euros par an soutient chaque année une vingtaine de projets associatifs, souvent tournés vers les pratiques écologiques des habitants (réemploi, auto rénovation, mécanique et mobilité solidaire, consommation...).

A Malaunay dans la résidence Alizari (habitat social), les actions menées autour de l'alimentation saine et de la réduction du gaspillage alimentaire dans la restauration scolaire, avec la mise en place de l'AMAP, l'installation de jardins partagés, démontrent une réelle capacité de développement d'une implication habitante.

A contrario en Val d'Ille où les programmes de reconstitution des haies et de mobilité de la Communauté de Communes étaient pilotés de façon directive, on a constaté que, lorsqu'ils ne sont pas coproducteurs de projets, ou d'actions, les habitants ont une attitude plus passive ou apparentée à une posture de consommateurs de services. Les agriculteurs sollicitent des subventions et le service clé en main de reconstitution des haies bocagères ; mais ils ne s'impliquent pas assez pour les valoriser et pour convaincre leurs pairs.

L'implication habitante, le « fifty-fifty » de Loos en Gohelle, est un levier puissant d'approfondissement de la transition. Plusieurs items du code source de Loos en Gohelle montrent les voies **d'une animation de proximité et d'une implication habitante**.

Progressivement se repèrent des organisations et individus investis et porteurs de projets de transition à l'échelle du quartier, de la commune. L'enjeu pour la collectivité sera de soutenir ces « conductrices et conducteurs de programme » parfois isolé-e-s dans des situations très complexes, et de créer avec le service pilote de la transition une sorte de réseau de ressources et d'échanges.

La Communauté de Communes des Crêtes Préardennaises a conçu une lettre périodique spécifique à destination des 150 personnes repérées comme citoyens actifs et motivés par les projets de transition.

Pour tous ces développements les pilotes de la transition doivent sortir de modes de faire gestionnaires et programmatiques. Des savoir-faire nouveaux sont nécessaires, notamment le mode animation du développement local (avec implication habitante), accompagnement de projets portés par des tiers (notion de fabrique à projets) et multi-partenariat de développement (projets co-portés jusque dans leur structuration finale, avec les acteurs économiques et sociaux).

Dans une grande intercommunalité, la présence de d'activités économiques importantes et diversifiées offre l'opportunité d'engager des réflexions et de mener des expérimentations mettant sur le chemin d'un modèle économique durable. La transition dans l'économie et les services passe par la construction d'un nouveau modèle.

Plaine Commune développe une pratique visant à pousser à la coopération entre les acteurs, développer le dialogue et coopérer effectivement, c'est-à-dire « faire ensemble ».

Une charte « territoire et entreprises », permet aux entreprises qui le souhaitent, de s'engager sur un certain nombre de critères de développement durable (dont le recrutement local). C' est un outil élaboré dès la création de l'EPT. Cette charte permet l'engagement de démarches de progrès suivies par Plaine Commune. Elle a évolué en 2015 et intégré des objectifs de « métabolisme urbain » et des propositions de coopérations sur plusieurs axes (biodiversité, éco énergies, mobilités...). Les entreprises signataires bénéficient de services « clé en main », promus par l'EPT, avec intervention des services et de partenaires (dont CCI) et de prestataires, pour les aides sur de nombreux sujets concrets (normes, eau, air, déchets, mobilité...). Une chargée de mission de l'EPT est dédiée à cette charte.

L'association « Rêves de scènes urbaines » réunissant des entreprises et un pôle de compétitivité proposent chaque année des idées d'innovation durable à l'EPT qui en retient un certain nombre.

Grâce à une économie sociale et solidaire particulièrement dynamique et déjà interface entre les entreprises et les collectivités, il y a un potentiel de synergie entre habitat et insertion, insertion et rénovation, et des souhaits d'expérimentations, à L'île-Saint-Denis, sur des projets d'habitat participatif. Plusieurs associations ont fait le choix de s'installer à l'île Saint Denis (ex : Bellastock) ou s'y sont créées notamment dans le cadre du PHARES. Une certaine liberté d'entreprendre voire de transgresser à l'île Saint Denis, explique aussi ce dynamisme associatif.

Les Crêtes Préardennaises s'emploient à développer une filière bio et de rénovation de l'habitat en collaboration avec des structures de l'ESS ; elles cherchent à construire une filière bois (énergie et construction).

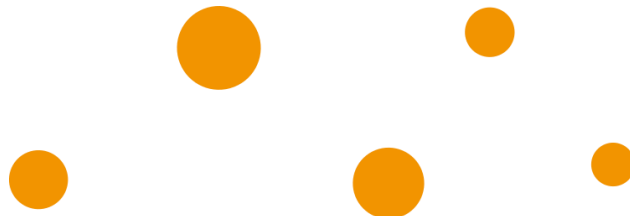
Grâce à une coopération active avec la société civile, les collectivités territoriales accroissent la diffusion de la transition. Les territoires sous revue offrent plusieurs expériences en ce sens.

Enseignements de la conduite de la transition

A Loos-en Gohelle, outre les groupes de partage mis en place au sein de la municipalité, deux groupes permettent une réelle concertation : Le forum citoyen a pour but de réunir des habitants justement impliqués dans l'action collective et particulièrement ceux qui sont responsabilisés par le principe du « fifty/fifty », afin d'échanger et de mobiliser davantage leurs pairs.

La coopération avec les habitants, avec les acteurs économiques, permet de les associer en amont dès la conception des programmes d'action. Une telle **coproduction** des programmes de transition avec la société civile est un facteur de démultiplication de leur efficacité.

Stimuler, faciliter, accompagner l'initiative citoyenne de proximité dans les territoires n'est pas chose facile. L'ingénierie salariée de collectivités est en général mobilisée sur les fonctions d'exercice des compétences ou sur des programmes. Les agents de développement n'ont pas le temps de réaliser un véritable travail d'animation locale, de contribuer à faire émerger des projets et de les accompagner. Il faut donc, comme le fait naturellement Loos-en-Gohelle, et à des échelles parfois beaucoup plus grandes, inventer autre chose. Le Pôle Territorial Albigeois Bastides met ainsi en place un « réseau d'animation de proximité ». Composé de bénévoles (élus municipaux, acteurs associatifs, citoyens motivés par une fonction d'ambassadeurs), organisé en réseau et formé dans un cadre convivial, outillés par un fonds d'initiatives citoyennes pour la transition, il contribuera au dialogue et à l'initiative locale, ce dont les habitants ont besoin pour s'engager, tout en donnant un sens collectif à leur action.



Quatrième enseignement : une démarche réflexive et apprenante

Les fonctionnements classiques des territoires organisés, chacun dans son domaine occupé à une gestion verticale de services publics à la population, doivent être réinventés, on vient de le voir, pour servir la dynamique de transition. Chemin faisant les couples de portage-pilotage sont amenés à expérimenter des modes de faire innovants pour répondre à l'enjeu de transformation.

La créativité est un outil puissant au service des démarches de transition. Le travail avec les quatre territoires a mis en évidence un potentiel d'initiatives audacieuses, novatrices.

Ainsi la CC des Crêtes, soucieuse de maîtriser sa transition énergétique, a inventé dès l'origine un dispositif de financement citoyen pour ses parcs éoliens et l'a aussi engagé pour des centrales photovoltaïques villageoises.

Sur le territoire de Plaine Commune, l'Île Saint Denis collabore étroitement, pour sa démarche de transition, avec la communauté éducative et les associations, clubs sportifs, etc...

Le « mode labo » expérimenté en Gironde pourrait inspirer d'autres grandes collectivités. Après une longue pratique d'agendas 21 avec des effets jugés peu significatifs, le département a décidé de changer de méthode. Il a incité les territoires à se doter d'objectifs très ambitieux et institué, pour les aider, un lieu et une méthode, le « labo », où s'inventent avec les associations et personnes volontaires, de nouvelles formes de mise en œuvre du changement beaucoup plus efficaces car elles visent des progrès décisifs en partant du vécu des populations.

La mise en place de tiers-lieux dédiés et rayonnants, à l'image du labo de Gironde, est susceptible d'apporter un appui précieux aux collectivités dans leur transition. Elle permet de déléguer les réalisations, de capitaliser les connaissances, d'incarner la démarche, de symboliser la progression, de trouver d'autres sources de financement.

Dans les Crêtes Préardennaises, l'ALE08 réunit l'expertise technique et d'animation pour soutenir les projets de transition énergétique du territoire avec le soutien de ses partenaires (ADEME, département, collectivités, consulaires, etc...).

Ainsi la conduite d'une transition vers le développement durable introduit de multiples changements de posture, de modes de faire de la part de tous les acteurs engagés ; elle procède d'expérimentations très diverses. Comme pour toute entreprise collective œuvrant sur des chemins innovants, il est nécessaire de faire ensemble le point régulièrement.

L'accumulation d'indicateurs quantitatifs, démarche purement technique, n'est pas la méthode la plus performante, elle a l'inconvénient de mettre de côté les questions qualitatives et de management et de ne pas mobiliser les acteurs pour approfondir et déclencher des améliorations. Il faut lui préférer une méthode participative.

On fera le point sur le bilan des actions pour en tirer des enseignements et relancer un plan d'action ajusté l'année suivante. Et plus encore, on s'interrogera sur la démarche de transition dans son ensemble (sens et récit, défis, impact et pertinence, portage, pilotage, mise en mouvement sur l'ensemble des échelles, modes de faire avec coproduction, implication habitante, réseau d'animation...).

A l'issue de l'évaluation, le sens de la démarche et ses objectifs peuvent être ajustés et validés politiquement (on peut en profiter pour prévoir quelques nouveaux indicateurs simples qui aideront à fixer les objectifs et à les évaluer).

Puis, il y a beaucoup de sens à partager au maximum ce travail d'évaluation et de prévoir une ou plusieurs rencontres. Par exemple une réunion publique avec stands et débats, des visites de réalisation avec des élus, une publication sur les réseaux sociaux, une production de spectacle liée au récit, une fête de la transition...

La réflexion de Malaunay sur des pistes de progression l'a conduite à envisager d'améliorer son outillage de suivi-évaluation de ses réalisations (ce qui est fait concrètement par la commune) et de ses effets (ce que ça change pour les acteurs directement et indirectement touchés par ses réalisations) de façon à être en capacité de démontrer en quoi elle est une ville pilote, et d'identifier au mieux les réussites et les échecs et d'en tirer des leçons pour améliorer l'action municipale. Préciser les effets attendus du projet « Malaunay en transition » en travaillant sur la formalisation de sa logique d'intervention, identifier les « morceaux » de l'intervention et de ses effets sur lesquels Malaunay souhaiterait développer ses capacités de suivi-évaluation, identifier des indices et indicateurs à collecter pour faire ressortir la valeur créée par la transition. Les données de suivi-évaluation peuvent utilement être discutées, a minima une fois par an, dans un groupe ouvert.

Enseignements de la conduite de la transition

L'ouverture sur d'autres expériences de territoires en transition permet aussi de faire le point et d'enrichir les modes de faire de la transition. Diverses opportunités s'offrent aux territoires en transition pour mettre en commun et apprendre des succès et échecs les uns des autres.

L'UNADEL réunit les territoires en transition écoutés et a récemment convié tous les territoires et acteurs de changement lors de deux journées « transitions et conduites coopératives du changement » les 26 et 27 novembre 2018.

Le réseau TEPOS (Territoires à Energies Positives) réunit chaque année un grand nombre de territoires ayant l'ambition de produire plus d'énergie qu'ils n'en consomment. A l'échelle de la Bretagne le réseau des maires de petites communes BRUDED démontre la puissance de l'entraide pour les réalisations municipales. La ville de Loos en Gohelle a construit un réseau de villes « pairs » pour partager les expériences et essaimer.

L'audace et l'efficacité dans l'innovation se renforcent dès lors que les territoires s'ouvrent à l'expérience des pairs. L'amplification du mouvement va de pair avec la mise en réseau en acceptant l'idée que s'il y a des territoires démonstrateurs repérés, d'autres sont volontaires et ont vocation à le devenir.



Cinquieme enseignement : affirmer et partager le sens de la demarche

Alimenté par toutes les dynamiques de progression décrites dans les parties précédentes, le sens de la transition prend corps, s'affirme et s'enrichit progressivement de l'expérience collective.

Dessiner avec les habitants et les acteurs économiques « l'avenir que nous voulons » est un puissant moteur de mise en mouvement.

Une motivation très puissante pour mettre en œuvre collectivement un changement des habitudes, c'est à dire une transition, est l'organisation de la résilience du territoire, la lutte contre une adversité menaçante : lutte contre le déclin lié à la mono-activité minière à Loos en Gohelle, volonté d'échapper à la relégation des territoires ruraux dans les Crêtes Préardennaises, échapper à la paupérisation et réduire le contraste entre les difficultés d'emploi des habitants et les implantations nombreuses d'entreprises à Plaine Commune, éviter la dévitalisation et la perte de lien social qui guettent la périurbanisation en Val d'Ille-Aubigné et à Malaunay.

La transition contient une promesse de lien social retrouvé, d'une maîtrise collective réappropriée sur les modes de vie et de production, d'une économie plus équitable, d'un mieux vivre en quelque sorte.

Le travail engagé dans ces quatre territoires a permis d'amorcer ou de révéler une mise en mots de cette perspective pour chacun d'entre eux.

Territoire	Situation antérieure/initiale	Territoire désiré
Ville de Malaunay	Une histoire industrielle et un risque de banalisation périurbaine	Un territoire de développement durable au cadre de vie de qualité
CC Val d'Ille Aubigné	Territoire rural avec une vie de village évoluant vers un bassin de vie urbain et rural à l'économie diversifiée, avec des habitants mobiles et demandeurs de services	Un espace de vie identifié « nature et culture » productif, attractif, autonome en énergie et innovant sur le plan social
EPT Plaine Commune	Un territoire industriel, minéral, de culture ouvrière, d'habitat social, de brassage et de difficultés sociales	Un territoire urbain, écologique avec un métabolisme endogène et un développement inclusif produisant plus de vivre, consommer et produire ensemble et autrement
CC Crêtes Préardennaises	Un territoire rural en risque de désertification, entouré par 3 agglomérations influentes et attractives	Un territoire démonstrateur d'une capacité d'innovation grâce à l'engagement dans la transition et à la valorisation de quelques sites et réalisations pionnières (parc éolien, habitat...) les défis du projet de territoire constituent une forme de mise en récit

Ce sont des amorces de propositions qui restent à coconstruire avec les habitants et acteurs économiques. Partager le sens de la transition souhaitée est un ciment pour la coopération des acteurs.

Cette formulation du sens : « d'où nous partons vers où nous voulons aller » s'affine progressivement au fur et à mesure de l'appropriation du changement voulu par un nombre croissant d'acteurs du territoire à travers la diversité de leurs expériences.

Cela peut prendre dans un premier temps la forme d'un **projet de territoire** affiché par la collectivité.

Une démarche plus participative et plus prégnante consiste à faire émerger collectivement le **récit de la transition**. On a alors, plus qu'une partition unique de l'autorité tutélaire, un chœur de toutes les voix des acteurs du changement qui s'enrichit au fur et à mesure de la diversification de ceux-ci.

L'élaboration du récit n'a rien à voir avec la communication institutionnelle. Le but n'est pas de promouvoir la collectivité territoriale et le résultat de ses actions (c'est un résultat indirect). Le but est de créer progressivement un récit de la transition en cours, le plus appropriable possible et le plus partagé possible localement, en valorisant les initiatives et les bonnes pratiques, en faisant parler les acteurs du changement.

La production du récit est issue aussi bien du territoire, que des communes et quartiers, accueillant les différences de dynamiques, de thématiques, de modes de production et de restitution, différences et spécificités qu'il faut justement valoriser.

On ne vise pas un document unique et surtout pas un unique document papier. On s'appuiera beaucoup sur les événements et rencontres, et l'on invente avec les acteurs et habitants des formes nouvelles de rencontres pour cela. Il est utile d'instituer un chargé de récit pour collationner et traduire en actes progressivement tous ces éléments.



Conclusion

Le travail avec les territoires en transition fait apparaître que ce processus progressif s'inscrit dans le temps long. Il engage les comportements de tous et procède d'innovations multiples dans les modes de faire. Il touche à de multiples champs qui interagissent et s'alimentent mutuellement. La transition est un processus de démarche apprenante qui valorise l'expertise de chacun. Les 5 enseignements exposés dans cette synthèse sont issus des 4 monographies des territoires accompagnés en 2017 et 2018. Ce travail d'écriture et d'analyse est très largement inspiré par l'écoute des acteurs de ces territoires et résulte des échanges que nous avons pu avoir avec eux et avec les membres de l'équipe d'animation que nous avons constituée pour l'occasion. Des évaluations régulières et la poursuite des échanges entre pairs viendront certainement enrichir encore la réflexion collective et conforter les territoires et leurs habitants dans le choix d'un engagement durable dans la construction des transitions. Cela ne se fera pas sans eux et leur pouvoir d'agir est immense, comme ils ont su le démontrer.

Les rédacteurs remercient les élus et techniciens référents dans chacun des territoires accompagnés qui ont accepté d'être volontaires malgré leur charge habituelle, les acteurs locaux (citoyens, élus, techniciens... qui se sont mobilisés avec fidélité pendant toute la durée du programme de travail), les membres de l'équipe d'animation de l'AMO-Stratégie de conduite de changement et en particulier Jean-François CARON avec qui nous avons travaillé avec beaucoup de plaisir, les équipes de l'ADEME qui, sur la proposition initiale de Jacques RAVAILLAUD, ont accepté d'être bousculées par cette expérience et d'y participer activement.



Annexe et Notes

Annexe

Le « code source » inspirant de la conduite du changement à Loos en Gohelle complété par les quatre territoires étudiés

Le code source était formulé en 11 assertions :

#1 Pour une collectivité de petite taille, inscrire son intervention de manière multiscale, c'est à dire à plusieurs échelles, du local au global, permet de mobiliser plus de ressources (ingénierie, financements, projets).

#2 Dans une collectivité de petite taille, construire son intervention de façon systémique et globale en faisant le lien entre toutes les dimensions (sociale, économique, environnementale, etc.) permet d'améliorer la cohérence de l'action publique et sa capacité à bien répondre à tous les besoins.

#3 Pour un territoire bénéficiant d'une image de territoire innovant et reconnu comme tel, le recours à l'expertise externe permet de nourrir les dynamiques d'apprentissage et d'éclairer la décision.

#4 Coconstruire et partager avec les acteurs un récit d'où on vient et de ce vers quoi on souhaite aller permet de leur donner envie d'y adhérer, de le diffuser à leur tour, et dans certains cas, d'y contribuer de leur propre initiative.

#5 Les actions en faveur de l'amélioration du cadre de vie favorisent la fierté et la confiance des acteurs et leur disposition à coopérer.

6 Les dispositifs d'implication habitante permettent à tous d'apprendre, favorisent la prise en charge de l'individu par lui-même et contribuent à améliorer la pertinence et l'efficacité de l'action publique

7 Dans une collectivité de petite taille les expériences personnelles des élus et agents peuvent être des ressources au service du projet pour convaincre les acteurs du territoire d'adhérer au projet ou de coopérer

8 Laisser aux agents des marges de manœuvre pour prendre des initiatives permet d'améliorer leurs compétences et la qualité de l'action publique

9 L'obligation de se livrer à une démarche de planification structurante (type PLU) ouvre une fenêtre d'opportunité pour donner l'impulsion initiale du projet de transition, se projeter dans l'avenir et intégrer le long terme dans les décisions d'aujourd'hui

10 C'est en proposant des espaces d'expérimentation que les acteurs changent de pratiques

11. Le repérage et le soutien des initiatives innovantes issues du travail associatif

Ces leviers ont été généralement confortés dans les quatre territoires nouveaux, avec cependant le constat que des exigences supplémentaires sont requises pour le management du changement dans les échelons supérieurs que sont les Communautés de Communes (a fortiori l'EPT de Plaine Commune) moins proches des habitants et dotées d'une organisation plus complexe. Ainsi la CC des Crêtes Préardennaises, qui couvre un territoire étendu et faiblement peuplé, a ajouté une recommandation supplémentaire.

12 Les réunions de secteur préalables aux conseils communautaires permettent de fabriquer du consensus en faveur du projet de transition.

La CC des Crêtes a également ajouté une treizième recommandation :

13 La planification et la mobilisation de la finance citoyenne permettent de maîtriser le développement des EnR sur le territoire en faveur de l'intérêt général

L'EPT de Plaine Commune a proposé :

14 Dans une collectivité dont les ressources sont modestes, les acteurs associatifs et économiques sont des partenaires et ressources pour enrichir et amplifier le projet en tissant une relation de confiance et de respect réciproque avec les élus et agents.

La CC de Val d'Ille-Aubigné a fait remarquer, sur la recommandation 9, que d'autres démarches structurantes, tel qu'un *PCAET volontaire*, peuvent être moteur.

Notes

ⁱ Le récent rapport du GIEC souligne l'urgence (agir avant 2030) et la radicalité de la diminution des émissions de gaz à effet de serre à mettre en œuvre pour limiter le réchauffement climatique sous un seuil au-delà duquel on peut craindre un emballement incontrôlé du climat. Au niveau mondial il faudrait réduire de 45% les émissions de CO2 dès 2030 et obtenir la neutralité carbone en 2050, c'est-à-dire des émissions nettes de CO2 nulles en 2050. Et, pour permettre un rattrapage des pays les moins développés, l'effort des pays développés doit aller bien au-delà. L'objectif de neutralité carbone 2050 est repris par le gouvernement français qui souligne que cela suppose plutôt une division par 8 des émissions françaises de GES, car les techniques d'émissions négatives BECCS (production de carburants par des plantes, les centrales de production énergétique issue de leur combustion incluant un stockage du carbone sous terre) ont un potentiel limité.

ⁱⁱ Lien hypertexte vers les deux documents

ⁱⁱⁱ A cet égard le document pédagogique « s'organiser dans les grandes intercommunalités » publié par Territoires conseil en 2018 et issu d'un travail réflexif avec plusieurs d'entre elles, est une lecture utile.

Contacts

Synthèse et analyse des monographies réalisées par Vincent Chassagne, Claude Grivel et Catherine Lapierre dans le cadre d'un partenariat avec l'ADEME, Quadrant Conseil et JFC3D (Jean François Caron, Maire de Loos en Gohelle)



ADEME



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Energie

Avec la participation de :



Val d'ille
Aubigné



UNADEL

150-154 rue du Faubourg Saint-Martin 75010 Paris

01 45 75 91 55

unadel.org / contact@unadel.org

