

**COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE,**

**QUELS FREINS
AU PASSAGE
À L'ACTION ?**

*Synthèse de l'enquête menée auprès d'élus, d'agents de
collectivités territoriales et de Parcs Naturels Régionaux
et de structures d'accompagnement à la transition*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE,

QUELS FREINS AU PASSAGE À L'ACTION ?

Les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la transition écologique et démocratique : à la fois relais des politiques nationales et européennes, mais aussi moteurs d'expérimentations locales et de dynamiques citoyennes. Pourtant, ces enjeux peinent encore à devenir des priorités. **Quels sont donc les freins qui ralentissent le passage à l'action ?**

Pour trouver des réponses à cette question, **la Coop des territoires et degré ont mené entre avril et septembre 2024 une enquête auprès d'élus et d'élues, d'un ancien élu, d'agents en poste dans les services de collectivités, de chargés de mission, responsables et directrice de Parcs Naturels Régionaux, ainsi que de professionnels spécialisés dans l'accompagnement des collectivités.**

Ce document restitue la synthèse de ces entretiens, en exposant les multiples raisons – politiques, économiques, organisationnelles, humaines et culturelles – qui freinent ces transformations et en identifiant les obstacles à contourner et les leviers à activer pour accompagner élus, agents et structures locales dans la mise en œuvre d'une transition collective et concertée, au service d'un avenir plus soutenable et plus démocratique.

Une enquête réalisée par :



degré
contact@degre.fr

Avec la participation de :

PNR du Gâtinais français, PNR du Golfe du Morbihan, PNR et Géoparc mondial UNESCO Normandie-Maine, PNR du Marais Poitevin, PNR des Caps et Marais d'Opale, ville de Pantin (93), communauté de communes Terres d'Argentan (61), commune de Lentilly (69), commune de Pinsaguel (31), commune de Combloux (74), ville d'Alençon (61), IdealCO, France Villes et Territoires durables, Expériences communes, Solucracy.

Conception graphique, dessins et illustrations : degré

Pages intercalaires : photographies originales d'Alban Van Wassenhove, stylisées par degré

Avril 2025 - Tous droits réservés

SOMMAIRE

 Contexte de l'enquête	_6
Mise en contexte	_7
Deux structures pour une enquête	_8
Méthodologie	_9
 Constats et retours du terrain	_14
Constats en synthèse	_15
Constat n°1 : Une réalité non partagée	_16
Constat n°2 : Des méthodes et moyens peu adaptés	_20
Constat n°3 : Des positionnements en question	_24
 Recommandations et expériences inspirantes	_28
Recommandations en synthèse	_29
Recommandation n°1 : Vers une vision partagée	_30
Recommandation n°2 : Vers de nouvelles méthodes	_36
Recommandation n°3 : Vers une posture de coopération	_42
 Suites de l'enquête	_46

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

MISE EN CONTEXTE

Collectivités et transition écologique : des signaux positifs mais insuffisants face aux enjeux **Les intentions de notre enquête : comprendre « ce qui bloque »**

La transition écologique est de plus en plus présentée comme une priorité stratégique, tant à l'échelle internationale (Accord de Paris en 2015), européenne (Accord de 2019 pour une neutralité carbone d'ici 2050) que nationale (Loi Climat et résilience en 2021). En France, jusqu'aux récents arbitrages budgétaires post-dissolution, des signaux positifs étaient également à noter sur le plan budgétaire, comme en témoigne l'augmentation par 4 du budget de l'Ademe entre 2021 et 2024 (1).

Toutefois, ces premiers signes de prise de conscience de la part des pouvoirs publics semblent moins visibles aux échelles locales et territoriales. Malgré certaines tentatives de territorialisation de l'exercice de planification écologique (comme les Contrats de Relance et de Transition Écologique), la plupart des collectivités peinent à se mettre en ordre de bataille pour diagnostiquer, former, mobiliser et passer à l'action autour des enjeux climatiques et environnementaux.

Les investissements nécessaires sont également bien en-dessous des besoins : entre 20 et 30 milliards d'euros d'investissements additionnels (2 ; 3) seraient ainsi nécessaires chaque année pour lancer les grands chantiers de transition : rénovation énergétique des bâtiments, développement des transports en commun (urbains et ferroviaires), aménagement de pistes cyclables, développement de réseaux de chaleur, rénovation de l'éclairage public, etc. L'effort supplémentaire attendu des collectivités territoriales est évalué à plus de 6 milliards d'euros (4), soit environ le double des investissements climat réalisés jusqu'à présent chaque année.

Les collectivités territoriales ont un rôle clef à jouer à la fois comme relais des politiques nationales et européennes en matière de transition écologique mais aussi comme facilitatrices d'expérimentations locales et de dynamiques territoriales. Dans un contexte de défiance croissante envers les institutions, les élus locaux ont également une place centrale à occuper pour créer des espaces de dialogue avec la population, tant pour comprendre les besoins et aspirations des habitants que pour canaliser les envies d'agir et de contribuer à la construction d'un futur souhaitable.

Ce projet a été réalisé par deux structures spécialisées dans l'accompagnement des collectivités territoriales autour des enjeux écologiques, La Coop des Territoires et degré, convaincues que la mise en œuvre de la transition ne peut être que collective et concertée.

L'intention de cette enquête est de mieux comprendre les différentes raisons (politiques, économiques, organisationnelles, humaines, culturelles, etc.) qui expliquent que les enjeux de transition écologique et démocratique représentent encore trop rarement une priorité des collectivités territoriales ; et de pouvoir ainsi identifier les freins à contourner et les leviers à activer par les élus, agents et structures d'accompagnement souhaitant porter plus efficacement ces enjeux dans leurs rôles respectifs.

- (1) [Article «ADEME presse» du 19 octobre 2023](#)
- (2) [Rapport France Stratégie sur les incidences économique de l'action pour le climat, mai 2023](#)
- (3) [Rapport du Ministère de l'économie sur l'investissement des collectivités territoriales, octobre 2023](#)
- (4) [Rapport de l'I4CE sur les collectivités et les besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone](#)

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

DEUX STRUCTURES POUR UNE ENQUÊTE



contact@lacoop.co

La Coop des territoires, et ses 7 salariés, œuvrent autour des enjeux de résilience territoriale en favorisant l'émergence de dynamiques collectives sur les territoires ruraux et le développement de réseaux de confiance, de proximité et de coopération locale.

La Coop des territoires a été créée en 2019 dans le cadre d'une démarche plus large nommée *Territoires en commun*, qui vise à créer un écosystème de projets travaillant autour des enjeux de transition écologique et sociale à l'échelle des territoires. Cette démarche s'appuie également sur un projet de tiers-lieu créé à la même période : l'auberge participative El Capitan (qui repose sur une gouvernance associative distincte). Dans cet esprit, la Coop lance des expérimentations locales (nouvelles formes d'installation agricole, filières de production, tiers-lieux, caisse commune alimentaire), accompagne des collectivités dans l'adoption de nouvelles pratiques (démocratie participative, politiques de transition) et documente les apprentissages tirés de ces différentes expériences.

Il et elle ont mené l'enquête...



Igor Louboff
Responsable du pôle Stratégie



Anne-Laure Romanet
Responsable du pôle Accompagnement

degré

contact@degre.fr

degré est une agence d'architecture, d'urbanisme et d'ingénierie environnementale spécialisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales, des entreprises et des particuliers face au changement climatique.

Après plusieurs expériences professionnelles en agence d'architecture, en bureau d'étude environnement, en agence d'urbanisme, en établissement public d'aménagement et suite à la réalisation d'une *résidence d'architecture* sur les impacts du changement climatique menée sur le bassin versant de la Rouvre dans l'Orne, Camille de Gaulmyn et Boris Fillon décident d'associer leurs compétences et de créer degré en 2023. Depuis, degré accompagne la définition de stratégies de résilience territoriale, réalise des études urbaines et environnementales, oeuvre pour des espaces publics adaptés au changement climatique, conçoit et réalise des projets d'architecture écologique, anime des cours, des conférences, des ateliers et réalise des publications pour sensibiliser et former un large public à ces sujets.

Il et elle ont mené l'enquête...



Camille de Gaulmyn
Fondatrice et co-gérante
Architecte et Ingénieure



Boris Fillon
Fondateur et co-gérant
Architecte et urbaniste

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

MÉTHODOLOGIE

Entretiens

Pour réaliser ce travail, une vingtaine d'entretiens semi-directifs (de 45 min à 1h30) ont été menés d'avril à juillet 2024 auprès de 4 types de profils :

- Élus ou anciens élus ;
- Agents en poste dans des services techniques de collectivités ;
- Directeurs et chargés de missions au sein de Parcs Naturels Régionaux ;
- Professionnels travaillant dans des structures spécialisées dans l'accompagnement de collectivités.

Ces entretiens ont été menés dans différentes régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Normandie, Occitanie, Hauts-de-France, Bretagne, Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine), et dans différents types de territoires (urbains, ruraux, maritimes et montagneux), représentatifs de la diversité des contextes français.

Dans ce même souci de représentativité, nous avons aussi ciblé différents types de collectivités territoriales (petites communes, agglomérations). Et nous avons également souhaité nous intéresser aux structures qui incarnent des dynamiques de coopération entre collectivités territoriales, en l'occurrence les Parcs Naturels Régionaux.

Trame type pour les entretiens

1. Introduction (5 min)

- Présentation de la Coop / Degré et de la personne
- Rappel du contexte, des objectifs et du calendrier de l'enquête
- Proposition de déroulé pour l'entretien

2. Présentation de la personne interrogée (5 min)

- Nom, prénom, poste et fonction
- Structure ou commune, territoire
- Qu'est-ce qui vous intéresse dans cette enquête ?

3. Version élu / agent de collectivité / PNR

- Contexte du territoire sur les enjeux de transition (volonté politique ? actions déjà mises en oeuvre ? projets en réflexion ?)
- Quels sont les principaux freins au passage à l'action?
 - A l'échelle du territoire
 - A titre personnel (dans ses fonctions)
- Illustration d'une réussite + facteurs de réussite
- Illustration d'un échec
- Si vous aviez une baguette magique...
- Vous seriez content à la fin du prochain mandat si... ?

3bis. Version structure d'accompagnement

- Quels types d'acteurs elles accompagnent ?
- Quelles offres de service ?
- Catégorisation / panorama des collectivités accompagnées
 - Taille
 - Périmètre géographique
 - Avancement de la collectivité sur les sujets de transitions
- Quels sont les principaux freins au passage à l'action?
 - A l'échelle d'un territoire
 - A titre personnel (dans ses fonctions)
- Illustration d'une réussite + facteurs de réussite
- Illustration d'un échec
- Opinion sur les listes citoyennes
- Si vous aviez une baguette magique...?

4. Conclusion

- Suggestion de personne à contacter
- Prochaine étapes et calendrier de l'enquête

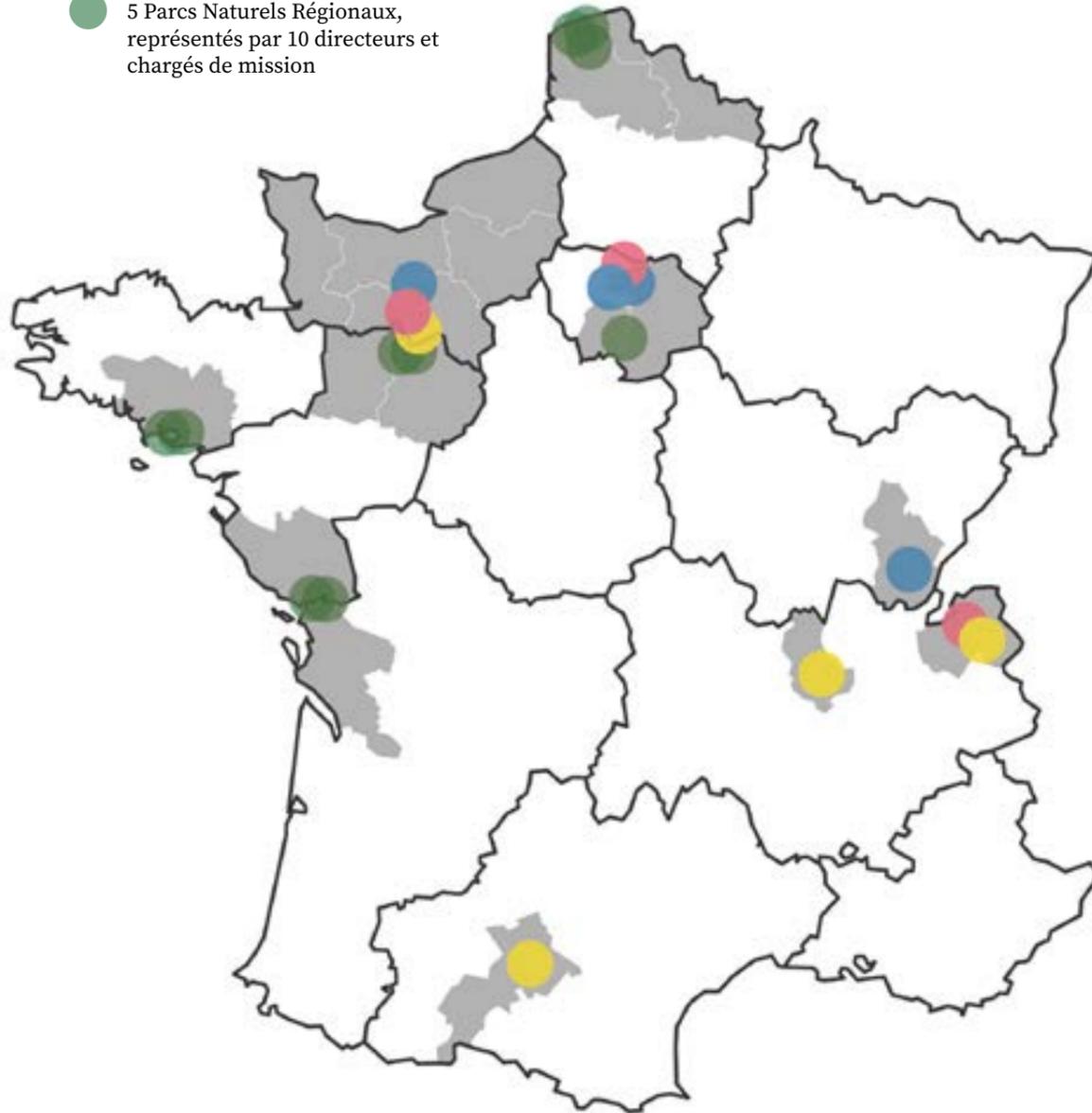
CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

DONNÉES CLÉS ET PERSONNES INTERROGÉES

19 départements, dans 9 régions

21 personnes interrogées lors de 15 entretiens

- 4 élu.es
- 3 agent.es de collectivités
- 4 consultants en structures accompagnatrices
- 5 Parcs Naturels Régionaux, représentés par 10 directeurs et chargés de mission



Commune de Lentilly (Rhône)

6 500 habitants, 18 km²

Entretien réalisé par Anne-Laure le 19.04.2024



Agnès CIBIEL
Conseillère municipale de la commune de Lentilly

Commune de Pinsaguel (Haute-Garonne)

2 800 habitants, 5 km²

Entretien réalisé par Anne-Laure le 18.04.2024



Benoît FORGUE
5ème adjoint au maire en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et des travaux

Ville d'Alençon (Orne)

25 700 habitants, 10 km²

Entretien réalisé par Igor le 21.05.2024



Maxime TOURE
Ancien élu

Commune de Combloux (Haute-Savoie)

2 100 habitants, 17 km²

Entretien réalisé par Igor le 10.06.2024



Françoise JACQUIER
Conseillère municipale déléguée à la transition du territoire

Ville de Pantin (Seine-Saint-Denis)

61 000 habitants, 5 km²

Entretien réalisé par Anne-Laure le 22.07.2024



Camille GUIPOUY
Responsable aménagement urbain

Communauté de communes Terres d'Argentan (Orne)

33 000 habitants, 715 km²

Entretien réalisé par Igor le 20.06.2024



Didier BOUVET
Responsable Service Urgence Climatique et Développement Durable

Parc Naturel Régional du Gâtinais Français

Situé dans le sud de l'Île-de-France, il s'étend sur 70 communes à travers deux départements, sur plus de 750 km².

Entretien réalisé par Camille le 31.05.2024



Emmanuelle GUILMAULT
Directrice

Parc Naturel Régional et Géoparc mondial UNESCO Normandie-Maine

Réunit 141 communes sur 4 départements (Orne, Manche, Mayenne et Sarthe) et sur 2 570 km².

Entretien réalisé par Boris le 30.05.2024



Gwladys MARIE
Responsable du pôle Aménagement et Développement local



Lucie POILANE
Chargée de mission Urbanisme et Paysages

Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan

Centré sur le golfe du Morbihan, en région Bretagne, il regroupe 30 communes sur 642 km².

Entretien réalisé par Boris le 21.06.2024



Juliette HERRY
Chargée de mission Charte et prospective



Fabrice JAULIN
Chargé de mission stratégie éducative

Parc Naturel Régional du Marais Poitevin

Il comprend 89 communes, réparties entre la Nouvelle-Aquitaine et le Pays de la Loire, et s'étend sur 2 040 km².

Entretien réalisé par Boris le 25.06.2024



Loïc CHAIGNEAU
Responsable du service Climat, aménagement et cadre de vie



Gaële CALVEZ
Architecte conseil

Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale

Situé au nord du Pas-de-Calais, entre la Manche et la Mer du Nord, entre la Flandre et l'Artois, il regroupe 152 communes sur 1 390 km².

Entretien réalisé par Boris le 04.06.2024



Claire VANDENBERGHE
Responsable de la mission transition énergétique



Emmanuelle LEGOEUIL
Chargée de mission nouvelles formes urbaines



Christophe MORELLE
Responsable de la mission participation et écocitoyenneté

IdealCO

Plateforme Collaborative de la Sphère publique

Entretien réalisé par Anne-Laure le 20.06.2024



Amandine RAFFART
Chargée de mission

France Villes et Territoires durables

Association française des parties prenantes de la ville durable

Entretien réalisé par Anne-Laure le 26.06.2024



Sébastien MAIRE
Directeur

Expériences communes

Réseau normand de partage d'expériences entre petites communes

Entretien réalisé par Igor le 15.05.2024



Ulysse BLAU
Initiateur et coordinateur du réseau

Solucracy

Méthode de participation citoyenne pour impulser une dynamique de collaboration sur les territoires

Entretien réalisé par Igor le 26.04.2024



Yannick LAIGNEL
Cofondateur

CONSTATS ET RETOURS DU TERRAIN

CONSTATS

EN SYNTHÈSE

CONSTAT N°1 : UNE RÉALITÉ NON PARTAGÉE

Nos entretiens font ressortir un premier constat : une très grande hétérogénéité entre les acteurs dans le niveau de compréhension des enjeux environnementaux, des conséquences présentes et à venir du changement climatique sur le territoire français, et du rôle que peuvent jouer les collectivités face à ces défis. On note trois grandes sources d'incompréhension entre les parties prenantes. Tout d'abord, **une sensibilisation inégale des acteurs aux enjeux de la transition écologique (1.1)** avec un manque de formation qui ne permet pas de développer une culture commune autour des enjeux de transition, ainsi qu'un fossé générationnel qui peut parfois freiner l'évolution des pratiques. Ensuite, **une vision en tension des rôles et responsabilités (1.2)** avec des élus souvent focalisés sur la gestion courante au détriment du long terme, et des parties prenantes (collectivités, État, acteurs locaux) considèrent généralement qu'il n'est pas de leur responsabilité d'initier des changements structurels. Enfin, **une confrontation entre vision historique du développement local et ouverture à de nouveaux imaginaires (1.3)** avec un modèle de développement inadapté face aux enjeux actuels et des acteurs en manque d'inspiration.

CONSTAT N°2 : DES MÉTHODES ET MOYENS PEU ADAPTÉS AUX BESOINS

Nos entretiens font ressortir un second constat : les méthodes et les moyens sont peu adaptés aux besoins. D'abord les administrations fonctionnent avec **des approches en silo dans un monde complexe (2.1)** et peinent ainsi à collaborer et à innover, alors même que la transition écologique exige une coopération efficace entre une diversité d'acteurs d'un même territoire. Ensuite, on constate **une inadéquation des ressources (2.2)** face aux enjeux de transition : les collectivités souffrent d'un manque d'ingénierie, de formation et de temps, en particulier dans les petites communes. Les difficultés de recrutement et la mise en compétition pour l'obtention de financements limitent leur capacité à engager des projets ambitieux. Enfin, **les biais cognitifs dans un modèle démocratique (2.3)** freinent la participation citoyenne. Par crainte des critiques, les élus privilégient souvent le strict respect de leur programme électoral, tandis que les concertations, souvent dominées par les habitants mécontents, laissent peu de place au dialogue et à une diversité de points de vue.

CONSTAT N°3 : DES POSITIONNEMENTS EN QUESTION

Nos entretiens font ressortir un troisième constat concernant le positionnement des collectivités face à la transition écologique. Tout d'abord, les collectivités font face à un dilemme entre répondre aux besoins immédiats de leurs administrés et planifier des actions à long terme pour anticiper les défis futurs. C'est **le rapport au temps : servir aujourd'hui ou servir demain ? (3.1)**. Nous explorons ensuite **l'enjeu des compétences administratives (3.2)**. La transition écologique nécessite une coordination complexe entre différents niveaux administratifs, mais cette répartition des compétences crée des divergences de temporalité, une charge administrative accrue et l'absence de traitement de certaines thématiques, jugées hors compétence. Enfin, se pose **la question du pilotage de la transition (3.3)**. Les collectivités peinent à piloter la transition écologique, freinées par une gestion centralisée, des ressources limitées et des dynamiques locales complexes. Elles manquent de souplesse, sous-estiment les initiatives existantes et font face à une pression accrue, car les attentes dépassent souvent leurs compétences.

CONSTATS

1. UNE RÉALITÉ NON PARTAGÉE

1.1. Une sensibilisation inégale aux enjeux de la transition écologique

Les constats autour des risques liés au changement climatique, à la chute de la biodiversité ou à la raréfaction des ressources naturelles font rarement consensus au sein d'une collectivité. La plupart des personnes interrogées représentent, au sein de leur collectivité, une minorité cherchant à porter ces enjeux auprès de collègues et élus ne partageant pas le même niveau de sensibilisation. Deux principaux facteurs sont ressortis au cours des entretiens pour expliquer cet écart.

Un manque de formation et d'information

“Tant qu'on ne sera pas d'accord sur les problèmes, on ne se mettra pas d'accord sur les solutions” s'exclamait une participante. L'absence d'une réalité partagée crée une division qui mène à l'inaction. Réduire cette division demande donc de partager des bases minimales de compréhension face au sujet en question.

Toutefois, les temps de sensibilisation se font encore rares et les ateliers existants sont rarement pensés avec l'objectif de développer un socle commun au sein des différents services de la collectivité et des instances communautaires. Certains outils de sensibilisation, comme la Fresque du Climat, permettent d'introduire certaines clefs de lecture communes mais peinent pourtant encore à créer un effet mobilisateur au sein des équipes (voir *Retours du terrain n°1, p.17*). Le besoin de concret, la nécessité de repartir des besoins locaux, des défis et contraintes rencontrés directement par les agents et leurs élus est revenu régulièrement dans les échanges.

Au-delà de développer une culture commune autour des enjeux de transition, des besoins plus précis ont également été exprimés en termes de montée en compétence autour de certaines

expertises : quelles évolutions possibles dans les pratiques de commande publique? Dans la restauration collective? Dans la gestion et rénovation thermique des bâtiments? Dans les rares cas où volonté politique et disponibilité des services sont alignés, l'accès à des formations et accompagnements techniques de qualité reste une contrainte à lever.

Le choc des générations

Bien qu'il s'agisse d'un facteur politiquement incorrect à poser en termes d'explication, la question de l'âge est souvent revenue dans nos échanges. Parfois sous le ton de la blague, plus souvent de façon sérieuse.

La moyenne d'âge des élus français avoisine les 60 ans alors que la moyenne d'âge de la population n'est que de 41 ans. Or, les enjeux de transition écologique ne sont pas perçus de la même façon entre ces deux tranches d'âge (les jeunes sont davantage sensibilisés mais ils se sentent aussi davantage concernés). Ce fossé générationnel crée une situation où population et personnes décisionnaires partagent des visions du monde et des besoins qui peuvent entrer en contradiction.

Ce fossé générationnel peut également s'observer au sein des services techniques entre des agents en poste depuis plusieurs dizaines d'années et des agents en début de carrière. Les résistances au changement peuvent alors être de nature psychologique (“on a toujours fait comme ça, pourquoi on changerait aujourd'hui?”) ou de nature organisationnelle (des outils, réflexes ou formes d'organisation difficiles à transformer sans un investissement important en termes de montée en compétence et d'accompagnement au changement).

1.2. Une vision en tension des rôles et responsabilités

La perception des rôles et des responsabilités portées par chaque partie prenante détermine le spectre d'action, d'ambition et de légitimité à se positionner comme force de proposition et d'initiative. Or, il ressort de nos entretiens que la plupart des élus ne se perçoivent pas comme acteur de transformations profondes et que la plupart des parties prenantes opèrent en réalité un renvoi mutuel de cette responsabilité.

Élus gestionnaires ou élus visionnaires ?

La plupart des élus considèrent leur rôle comme celui de “gestionnaire” des services et infrastructures pour lesquels une compétence leur est attribuée. Et rares sont les élus locaux qui ont gagné une élection sur la base d'un programme transformateur présentant une vision long-terme pour leur commune (d'ailleurs, “rares sont les élus qui ont écrit un programme” précisait un participant), cette attente étant plutôt tournée vers les échelles nationale et européenne. Les quelques exemples de listes élues sur un programme transformateur peinent en réalité à mobiliser les habitants au moment de prendre des décisions structurantes.

Les collectivités font face à un choix cornélien entre allouer les ressources disponibles à la gestion de problématiques immédiates (ex : construire des infrastructures permettant de préserver la présence d'entreprises industrielles sur un territoire et les emplois liés) ou allouer une partie de ces ressources pour préparer l'avenir (ex : soutenir le développement de nouvelles filières économiques pouvant mettre plusieurs années à porter leurs fruits). Cette difficulté est renforcée par des cycles électoraux relativement courts face aux temporalités en jeu.

En fonction de la posture adoptée (gestionnaire ou transformateur), les stratégies de développement local et les temporalités envisagées changent du tout au tout. Or, les tendances observées par nos enquêtés relèvent davantage de la gestion courante que de la préparation à des chocs ou changements encore peu visibles.

Un triangle d'inaction collective

Il ressort donc une tendance où chaque partie prenante semble attendre que les changements de fonds soient impulsés/demandés par un autre acteur de la chaîne de transformation.

Les collectivités s'efforcent de répondre aux attentes de la population concernant leurs compétences tout en adaptant constamment leurs pratiques aux évolutions réglementaires définies par les instances nationales et européennes. Par conséquent, les pratiques des collectivités évolueront lorsque la réglementation changera, ce qui suppose un renvoi de responsabilité aux politiques nationales et européennes.

L'État central, quant à lui, prône une décentralisation accrue depuis les années 80 avec un transfert de compétences importantes vers les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des outils de planification territorialisés (ex : le Contrat de Relance et de Transition Écologique). La responsabilité revient donc aux acteurs locaux - en repartant de leurs contextes spécifiques - de se mettre en ordre de bataille tout en mobilisant les outils proposés par l'État pour ce faire.

Les acteurs locaux (associations, entreprises et habitants) se tournent quant à eux vers les pouvoirs publics (locaux et nationaux) dans l'attente d'ambitions politiques fixant un cap collectif, d'enveloppes budgétaires permettant l'opérationnalisation d'actions concrètes et l'organisation d'espaces de dialogue et de co-construction.

Prises individuellement, ces différentes positions sont tout aussi pertinentes que légitimes. Prises dans leur ensemble, elles créent une situation d'inaction collective.

1.3. Une confrontation entre vision historique du développement local et ouverture à de nouveaux imaginaires

Au-delà des défis de sensibilisation et des enjeux de responsabilités, nos entretiens ont fait ressortir une problématique de fond : la difficulté des élus à penser le développement de leur territoire sous de nouveaux prismes et à se tourner vers de nouveaux imaginaires.

Le développement territorial vu par le prisme de la croissance

Pour comprendre les choix d'aménagement et de priorisation budgétaire les plus communs à l'échelle territoriale, il est utile de se replonger dans le discours dominant des années 70-80 autour de l'idée de "rééquilibrage territorial" face aux disparités régionales croissantes. Le développement économique et industriel était inégalement réparti, favorisant les grandes agglomérations, en particulier Paris, au détriment des régions rurales et périphériques.

Pour rééquilibrer le territoire, le concept de métropoles d'équilibre a été introduit par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). L'idée était de renforcer certaines grandes villes régionales pour en faire des pôles capables de concurrencer Paris en matière de développement économique et de services. Les métropoles comme Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux ou Nantes étaient désignées pour devenir des centres de croissance susceptibles d'irriguer leur région environnante. Ces villes étaient soutenues par des investissements publics en infrastructures (transports, équipements publics, etc.) afin d'attirer des entreprises et de renforcer leur attractivité.

Nos entretiens ont fait ressortir le constat de choix politiques actuels fortement influencés par cette vision historique du développement local : l'importance des infrastructures de transport et de l'accessibilité pour le développement économique des territoires ; l'offre d'incitations financières (primes, subventions, exonérations fiscales) pour encourager l'implantation d'entreprises ; la construction de zones

pavillonnaires ; l'implantation des commerces en périphérie des villes... Toutefois après 50 ans de délocalisation de l'industrie et face à l'émergence de nouveaux défis, les recettes d'hier ne fonctionnent plus pour répondre durablement aux besoins de la population (emploi, services de proximité, etc.).

Des acteurs en manque d'inspiration pour construire de nouveaux récits

Une fois ce constat établi, les élus et autres parties prenantes restent confrontés à la difficulté majeure de fédérer habitants et acteurs locaux autour d'une nouvelle vision, à la fois inspirante et évitant l'écueil d'un discours tourné vers les "solutions punitives" (se priver de certains services, réduire son niveau de confort, etc.). Certains concepts comme la "décroissance" éveillent un imaginaire de privation ou de retour en arrière, qui bloquent toute tentative fédératrice autour de nouveaux récits.

Même dans les situations où élus et services sont volontaires et arrivent à converger vers un nouvel imaginaire, ils peuvent rester confrontés à deux problématiques : ne pas savoir ce qu'il est possible d'entreprendre (manque de référentiels appropriables) ou ne pas savoir comment mener à bien ces nouveaux projets. Or, il suffit souvent que les élus voient des projets qui fonctionnent, des exemples probants menés par des collectivités comparables aux leurs, pour qu'ils soient rassurés et se lancent.

Dans cet esprit, il existe un certain nombre de réseaux (nationaux ou régionaux) qui visent à mettre en lien les collectivités qui souhaitent s'inspirer les unes des autres, à l'image du réseau Expériences communes en Normandie (voir *Retours du terrain n°2*, p.17). Ces réseaux misent sur l'idée que l'être humain fonctionne par mimétisme. Les pratiques des uns inspirent celles des autres, pour le meilleur et pour le pire. Le fait que la commune voisine lance un projet innovant représente souvent un levier important pour motiver des élus à se lancer à leur tour.

RETOURS DU TERRAIN



N°1 : LA FRESQUE DU CLIMAT, UN OUTIL À DOUBLE TRANCHANT

L'outil de la Fresque du climat est un succès à plusieurs titres. D'une part, il a permis de sensibiliser plus d'un million de personnes en France au fonctionnement, à l'ampleur et à la complexité des enjeux liés aux changements climatiques. D'autre part, l'outil a permis d'introduire et de diffuser massivement une approche participative (la fresque) permettant de mobiliser quelques personnes, quelques dizaines voire quelques centaines sur un même espace-temps pour sensibiliser les participants en quelques heures à des enjeux de société.

Toutefois, la Fresque du climat est parfois décriée comme un outil anxiogène, présentant de l'information "froide" sans prendre en contact l'impact émotionnel que ces informations peuvent avoir auprès des participants découvrant tout juste les problématiques de dérèglements climatiques. Un format en 3h laisse également peu d'espace pour aborder les pistes d'action pouvant être engagées par les participants dans leur quotidien ou dans leurs rôles professionnels.

La commune de Combloux (en Haute-Savoie, 2200 habitants) en a ainsi fait l'expérience. *La démarche de sensibilisation avait pourtant bien démarré : portée par 2 agents et 2 élus, elle a permis de mobiliser 80 agents de la commune mais aussi d'autres parties prenantes du territoire (notamment du milieu agricole). Mais plusieurs problèmes sont apparus à l'issue de la session de sensibilisation. Tout d'abord, l'expérience a été vécue comme anxiogène par un certain nombre de personnes. Certains profils se sont également sentis directement visés (comme les agriculteurs) dans leurs pratiques. Enfin, la session a laissé les participants dans leurs incertitudes et sans capacité d'action sur cette nouvelle réalité.*

N°2 : EXPÉRIENCES COMMUNES, RÉSEAU D'INSPIRATION POUR LES ÉLUS

Le réseau Expériences Communes a pour but de permettre aux élus municipaux de partager leurs expériences et leurs réalisations à travers des visites de terrain et des échanges informels. Ce réseau offre une plateforme précieuse pour apprendre des réussites des autres, s'inspirer et dynamiser sa propre commune, notamment à travers les activités suivantes :

- *Visites de terrain : chaque session commence par une visite formelle où l'élu accueillant présente et fait visiter une ou plusieurs réalisations communales. Cela permet aux participants de voir concrètement les projets en cours ou achevés et de comprendre les défis et les solutions mises en place.*
- *Échanges informels : après la visite, un déjeuner informel est organisé pour permettre aux élus de se rencontrer, de discuter et de partager leurs bonnes pratiques dans un cadre convivial et détendu.*
- *Partage de ressources : les élus sont encouragés à mettre en commun toutes les informations relatives aux projets visités, comme les appels d'offres, cahiers des charges, plans de financement, contrats, plans, etc. Cela vise à outiller les autres élus qui souhaitent s'inspirer de ces réalisations et appliquer des solutions similaires dans leurs propres communes.*

Ce réseau témoigne de l'envie et du besoin des élus locaux de partager tant leurs réussites que leurs défis, et de leur souhait de faire réseau et d'apprendre les uns des autres.

CONSTATS

2. DES MÉTHODES ET MOYENS PEU ADAPTÉS AUX BESOINS

2.1. Des approches en silo dans un monde complexe

La transition écologique nécessite de penser et travailler de manière transversale. Or, le mode de fonctionnement en silo des administrations publiques limite la capacité des équipes à travailler en transversalité et freine les démarches d'innovation et de collaboration. Lorsqu'elles existent, ces difficultés s'observent généralement tout autant au sein des services qu'en externe dans les efforts de coopération menés avec d'autres parties prenantes du territoire.

La question de la transversalité

Les administrations publiques ont été conçues pour administrer, en s'appuyant sur des pratiques et process éprouvés, mais n'ont pas été conçues pour innover. Dans la plupart de nos entretiens, le sujet du manque de transversalité a été évoqué. Les différentes directions travaillent en silo, chacune sur ses missions, et le fait de devoir travailler entre services sur un sujet transverse est très loin des habitudes de travail mais aussi des possibilités : peu d'occasion de travailler ensemble et donc peu d'inter-connaissance ; pas de temps alloué dans les plannings et les fiches de poste à de la collaboration inter-services ; peu de méthode ou de bonnes pratiques sur les manières de faire en transverse.

L'enjeu de la concertation : interne, citoyenne et multi-acteurs

La transition écologique, de par son aspect systémique, ne peut se traiter qu'en réunissant les différentes parties prenantes du système. Sur un territoire donné, la collectivité n'est qu'une partie prenante parmi les autres, et ne possède donc - naturellement - pas l'ensemble de la connaissance ou de la compétence qui lui permettrait d'aborder le sujet.

Dans nos différents échanges, ce sujet est là aussi revenu régulièrement : la difficulté de "faire avec" les autres acteurs du territoire : s'appuyer sur les compétences et/ou expertises présentes sur le territoire, concerter les principaux experts et/ou principaux concernés, mener des projets en coopération avec plusieurs autres acteurs privés...

Que ce soit par manque d'envie (frein culturel) ou par manque de savoir-faire (frein technique), de nombreuses collectivités peinent à travailler de manière opérationnelle avec d'autres acteurs sur un même pied d'égalité - ce qui semble pourtant être de plus en plus nécessaire pour passer à l'action sur les enjeux de transition.

2.2. L'inadéquation des ressources

Mettre en œuvre la transition écologique à l'échelle locale nécessite des ressources (humaines, financières...). Or, les ressources dont disposent certains territoires semblent inadéquates et insuffisantes face au défi que représente le dérèglement climatique.

Ressources humaines : un manque d'ingénierie, de formation et de temps

De nombreuses collectivités manquent d'ingénierie et ne disposent pas toujours de services outillés, un déficit particulièrement marqué dans les petites communes, où l'on trouve parfois seulement un agent technique ou un.e secrétaire de mairie. Certaines communes et communautés de communes n'ont aucune ingénierie en interne, et il ressort de nos entretiens que plusieurs PNR peinent à mobiliser les EPCI et les communes en raison de cette carence. Ce manque d'ingénierie crée un cercle vicieux : ceux qui auraient le plus besoin d'accompagnement n'ont pas le temps de répondre aux propositions qui leur sont faites.

L'autre question qui se pose est celle du recrutement. Certaines collectivités et PNR ont du mal à attirer des profils experts et des profils transverses. Les salaires peu attractifs et la localisation des espaces de travail ne correspondent pas toujours aux attentes de ces profils. Beaucoup de postes restent ainsi non pourvus pendant des mois. Ces difficultés de recrutement limitent la capacité à lancer de nouveaux projets.

Or, la capacité à mener des projets est largement réduite sans la présence des bons profils en interne. Il est difficile pour des élus, même dynamiques, de suivre seuls les dossiers. Et le manque de moyens alloués à la formation technique des élus accentue encore cette complexité. [Une étude sur la santé mentale des maires](#) réalisée par l'observatoire Amarok en collaboration avec l'AMRF précise d'ailleurs que la charge de travail liée à la fonction d' élu et le manque de temps sont des éléments particulièrement stressants pour les maires.

Enfin, même si la volonté politique existe et que l'ingénierie interne est compétente, suffisante et impliquée, si les tissus associatifs et entrepreneuriaux locaux fonctionnent eux-mêmes en flux tendu, il est difficile de mettre en œuvre certains projets.

Ressources financières : entre compétition, manque de valorisation et surcoût à l'investissement

Mettre en œuvre la transition écologique sur les territoires n'est pas encore une évidence. Il est difficile de convaincre les élus quand les avantages ne sont pas valorisés financièrement et que cela implique un surcoût à l'investissement, d'autant plus qu'il n'existe pas d'outil de mesure pour évaluer le coût global d'un projet et mettre en avant ses externalités positives.

De plus, la réglementation n'est pas encore assez avancée sur certains sujets. Par exemple, il n'y a pas d'obligation légale de recourir aux matériaux biosourcés et géosourcés dans les projets de rénovation et les subventions spécifiques (quand elles existent) semblent complexes à détecter pour aider les petites communes et les convaincre de s'engager dans cette voie.

Et si des financements existent, la mise en compétition entre structures publiques pour les obtenir complique la coopération et réduit encore le temps humain disponible. Du fait des baisses de certains financements publics ou d'un manque de moyens financiers, les collectivités et les PNR doivent passer du temps à répondre à des appels à projets pour parvenir à mobiliser des moyens financiers complémentaires (fonds européens par exemple). Ce qui nous ramène au point précédent : moins on dispose de moyens humains, moins on a de temps disponible pour aller chercher des financements.

Dans ce contexte, il est difficile pour certains PNR et collectivités de mobiliser tant que la réglementation n'est pas plus avancée, que les pratiques écologiques présentent des surcoûts, et que les collectivités ne sont pas exemplaires.

2.3. Les biais cognitifs dans un modèle démocratique

La mise en œuvre de la transition écologique implique de mener des actions structurantes. Mais si ces dernières n'étaient pas prévues dans le programme électoral, les lancer en cours de mandat peut poser question pour les élus en place. Cela questionne leur rapport au modèle démocratique ("les habitants n'ont pas voté pour ça") et les pousse à prendre un risque vis-à-vis de leur électorat si l'action entreprise est mal reçue ou qu'un problème émerge suite à sa mise en œuvre.

Entre respect strict du programme électoral et nécessité de concerter : un équilibre à trouver

Ainsi, se cantonner au périmètre du programme électoral s'avère être le choix politique le plus rassurant : les élus respectent les engagements pris et limitent les risques de critique ou de mécontentement. Certains élus volontaires parviennent toutefois à trouver des moyens pour concilier le double besoin d'impulser des actions structurantes hors programme tout en respectant les principes démocratiques grâce notamment à des méthodes de concertation citoyenne.

Mais les élus locaux hésitent souvent à impliquer pleinement les citoyens, soit par manque de culture de la participation soit par peur de perdre leur légitimité démocratique. Cela se traduit par une consultation limitée à de petits projets, tandis que les enjeux importants restent rarement ouverts à la concertation. Ce manque d'implication des citoyens accentue la déconnexion que ces derniers ressentent envers leurs élus, et se manifeste par une augmentation de l'abstention et une perte de confiance.

Cela peut créer des injonctions paradoxales : "On veut de la nature en ville, mais sans réduire la place de la voiture", "On veut résorber la vacance commerciale ou résidentielle en cœur de bourg, mais sans réduire l'implantation d'enseignes commerciales et de lotissements pavillonnaires en périphérie". Et les projets ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux.

Les habitants mécontents monopolisent les espaces de concertation, tandis que les autres restent invisibles

Les espaces de concertation sont souvent mal perçus par les élus, qui peuvent y voir un espace où les habitants se plaignent ou s'expriment sur des sujets déconnectés de l'enjeu discuté. Cette perception pousse alors à associer les réunions publiques à des espaces complexes à gérer (notamment face au mécontentement de certains habitants). D'autant que les formats habituels de ces réunions (intervention des élus suivie de questions/réponses) favorisent davantage l'expression critique que le dialogue et la co-construction. Les élus se retrouvent alors dans une situation où la parole des habitants mécontents est représentée de façon disproportionnée (les habitants satisfaits n'étant pas présents pour s'exprimer).

Certains citoyens ne se sentent pas toujours capables ou légitimes de participer à ces réunions publiques en raison d'obstacles physiques, culturels et sociaux, ce qui a tendance à générer un entre-soi limité aux citoyens acculturés. Pour surmonter ces barrières, il faut informer, sensibiliser et encourager les citoyens à participer. Certaines structures d'accompagnement recommandent ainsi aux élus d'intégrer à leurs pratiques des sessions de porte-à-porte pour avoir une meilleure représentativité des besoins, avis et aspirations de leurs administrés.

RETOURS DU TERRAIN



N°3 : PARTONS 2.0. UN PROJET EUROPÉEN POUR RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES SUR LES ENJEUX DE CONCERTATION CITOYENNE

Le projet européen [Partons 2.0](#) s'est déroulé sur un territoire transfrontalier, dans la Province belge de Flandre occidentale et dans les départements français du Nord et du Pas-de-Calais. Sur ce territoire touché par la disparition progressive de nombreux services publics et commerciaux, Partons 2.0 avait comme objectif de renforcer l'offre de services par le biais de diverses actions innovantes d'expérimentation impliquant les citoyens.

Partons 2.0 constitue un exemple de coopération entre diverses structures publiques (collectivités, PNR...) pour mettre la concertation au cœur des processus d'aménagement des espaces publics.

Ainsi, un appel à projets ("Comment valoriser les espaces publics dans nos villages et bourgs ?") porté conjointement par plusieurs PNR (Avesnois, Caps et Marais d'Opale, Scarpe-Escaut) et à destination de communes, intercommunalités et collectifs de citoyens a été lancé en 2018 et a permis d'accompagner de nombreux projets de transformation d'espaces publics et de bâtiments en menant de véritables concertations avec les habitants : rénovation d'une place, aménagement d'un jardin partagé, transformation d'une maison forestière, réaménagement d'une rue avec les habitants et les collégiens, transformation d'un jardin communal...

N°4 : COMPRENDRE LES BESOINS DES HABITANTS PAR LE PORTE-À-PORTE LA MÉTHODE SOLUCRACY

L'association Solucracy a développé [une méthode](#) "d'aller vers" avec l'intention "d'être à l'écoute de chacun pour prendre soin des habitants et les inviter à l'action collective". Cette méthode s'appuie sur un outil inspiré de la psychologie positive (la démarche appréciative) qui consiste à mettre en lumière les forces du territoire plutôt que les problèmes.

Les entretiens sont structurés autour de 4 grandes questions :

1. Qu'est-ce qui vous plaît dans votre village ou votre quartier ?
2. A quelles activités aimez-vous participer ?
3. Quelles activités supplémentaires souhaiteriez-vous ?
4. Que pourrait-il y avoir de plus pour améliorer la qualité de vie dans votre village ou dans votre quartier ?

Cette méthode permet de placer l'habitant dans une posture positive et constructive : la personne est invitée à valoriser ce qu'il y a de positif sur son territoire mais aussi à partager ses idées pour l'améliorer.

CONSTATS

3. DES POSITIONNEMENTS EN QUESTION

3.1. Le rapport au temps : servir aujourd'hui ou servir demain ?

Les collectivités territoriales sont confrontées à un dilemme permanent entre répondre aux besoins immédiats de leurs administrés et planifier des actions à long terme pour anticiper les défis futurs. Ce rapport au temps, particulièrement crucial dans le contexte de la transition écologique, est ressorti à plusieurs reprises au cours de nos entretiens.

Les impératifs de court terme : servir aujourd'hui

Les collectivités territoriales sont les premières à répondre aux attentes quotidiennes des citoyens, ce qui les pousse à privilégier des actions immédiates :

- Satisfaction des habitants : les attentes en matière de services publics (mobilité et voirie, déchets, accès au logement) contraignent les élus à privilégier des projets visibles et rapides à mettre en œuvre ;
- Cycle électoral : les mandats locaux, généralement de six ans, favorisent des projets à impact rapide, mieux perçus par les électeurs, au détriment des actions structurelles qui nécessitent plus de temps pour porter leurs fruits ;
- Réponses aux urgences : les épisodes d'inondation, de canicule, d'interruption de certains services (ex : transports en commun, approvisionnement en eau potable...) se multiplient et poussent les collectivités à mobiliser des moyens rapidement pour gérer ces crises de plus en plus fréquentes ;

écologique à long terme, comme l'étalement urbain pour répondre à la pression foncière immédiate.

Les enjeux du long terme : servir demain

La transition écologique exige une vision prospective et des actions structurantes dont les bénéfices s'inscrivent dans le futur :

- Planification territoriale : les PCAET, SRADDET et autres plans locaux d'urbanisme nécessitent une anticipation des impacts environnementaux et des besoins futurs en matière de mobilité, logement et énergie ;
- Préservation des ressources : L'aménagement d'espaces naturels, le développement des énergies renouvelables ou la gestion durable de la ressource en eau imposent des choix aujourd'hui pour garantir la résilience des territoires dans plusieurs décennies ;
- Éducation et sensibilisation : former les jeunes générations et engager des changements culturels sont des actions dont les résultats ne seront visibles qu'à long terme, mais qui sont essentielles pour une transition durable ;

Nos entretiens ont fait ressortir une forte tension entre les principes de réalité d'aujourd'hui (réponse à des demandes immédiates, communication politique) et le besoin de se préparer aux réalités de demain. Les ressources économiques et humaines étant limitées, la priorisation se fait souvent au détriment des actions de long-terme.

Cependant, ce focus sur le court terme peut entraîner des compromis ou des choix contradictoires avec les objectifs de transition

3.2. L'enjeu des compétences administratives

Les collectivités territoriales opèrent dans un cadre institutionnel où les compétences sont réparties entre l'État, les régions, les départements, les intercommunalités et les communes. La transition écologique mobilise une multitude de compétences réparties entre ces différents niveaux administratifs.

- Les régions ont un rôle de planification stratégique et de coordination régionale, elles sont notamment en charge de l'élaboration du SRADDET, de la gestion des fonds européens liés à l'environnement (FEDER, FEADER), de certaines politiques de transport (TER, schémas de mobilité), d'appui à l'industrie ou encore de soutien à la biodiversité (actions en lien avec les Parcs Naturels Régionaux notamment) ;
- Les départements ont un rôle de soutien aux infrastructures et à l'accompagnement social : gestion des routes et pistes cyclables, gestion des aides sociales (ex : précarité énergétique) et certaines actions de préservation des paysages ;
- Les intercommunalités coordonnent un certain nombre de projets de développement économique et d'aménagement local, elles sont notamment en charge de l'élaboration des PCAET, de la gestion de certains services publics (eau, assainissement et déchets), aménagement des zones d'activité économique, et développement de politiques locales de mobilité (transport à la demande, bornes de recharge électrique) ;
- Enfin, les communes assurent la mise en œuvre locale de nombreux projets et la gestion de certaines infrastructures publiques : élaboration des PLU, gestion des équipements (écoles, bâtiments communaux), projets de coopération locale (projets alimentaires territoriaux), gestion des risques (élaboration du DICRIM, surveillance inondation), sensibilisation des habitants.

Cette distribution des compétences entraîne un certain nombre de défis soulevés par nos interlocuteurs : difficultés de coordination entre les échelons (doublons et conflits de compétences), divergences de temporalité et cycles politiques, et une charge administrative accrue (multiplicité des interlocuteurs, complexité de coordination, lenteur décisionnelle).

Au sein des collectivités qui travaillent sur le sujet de la transition écologique du territoire, beaucoup le font avant tout par le prisme de leurs compétences administratives, notamment en déclinant des objectifs et actions au sein de chacune des directions de la collectivité (mobilité, tourisme, petite enfance, habitat,...) et de manière transverse en formant les agents aux enjeux de transition. La limite apparaît cependant assez rapidement : certaines thématiques clés ne sont pas traitées car considérées comme hors compétence (cela peut être le cas par exemple de l'agriculture, de l'alimentation ou des bâtiments d'entreprise), alors même qu'il peut s'agir d'enjeux cruciaux pour le territoire.

3.3. La question du pilotage de la transition

Les collectivités qui cherchent à piloter la transition écologique de leur territoire semblent rencontrer elles aussi rapidement des limites. En cherchant à centraliser les initiatives et à tout coordonner depuis le conseil municipal, elles se heurtent à la complexité des dynamiques locales, où une majeure partie des activités et des espaces relèvent souvent du secteur privé ou de la société civile. Ce positionnement de “pilote”, hérité d’une culture de contrôle et de gestion centralisée, manque de souplesse face aux enjeux transversaux et systémiques de la transition écologique. De plus, il tend à ignorer ou à sous-estimer les initiatives autonomes déjà en place, freinant leur épanouissement au lieu de les accompagner.

Par ailleurs, piloter la transition écologique représente souvent une ambition disproportionnée pour de nombreuses collectivités, compte tenu des compétences, des moyens et des ressources dont elles disposent. Les contraintes budgétaires, le manque de personnel formé spécifiquement aux enjeux climatiques, et une organisation souvent en silos rendent difficile la mise en œuvre d’une vision globale et cohérente. Or les exigences à l’égard des collectivités excèdent régulièrement leur champ de compétences juridiques et administratives, les plaçant dans une situation de pression extrême, notamment face à des parties prenantes comme les entreprises ou les citoyens.

RECOMMANDATIONS ET EXPÉRIENCES INSPIRANTES

RECOMMANDATIONS

EN SYNTHÈSE

RECOMMANDATION N°1 : VERS UNE VISION PARTAGÉE

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, l'un des freins majeurs à la mobilisation face aux enjeux climatiques est le manque d'une vision claire et partagée de ces enjeux par l'ensemble des acteurs. Pour construire cette vision commune, plusieurs approches ressortent de nos échanges : **territorialiser les enjeux de transition (1.1)** pour faire atterrir la réalité du changement climatique - ses impacts comme ses solutions - sur les territoires ; **s'accorder sur un même point de départ (1.2)** à travers la méthode du diagnostic participatif ; **développer un nouveau narratif (1.3)** pour raconter autrement la transition et embarquer plus facilement et plus efficacement l'ensemble des acteurs dans sa mise en œuvre.

RECOMMANDATION N°2 : VERS DE NOUVELLES MÉTHODES

Nos échanges mettent en avant la nécessité d'adapter les méthodes pour intégrer les enjeux de la transition écologique. Tout d'abord, il est nécessaire de **penser en système dans un monde complexe (2.1)**, ce qui implique de repenser en profondeur son mode opératoire interne, d'intégrer plus d'incertitudes... Ensuite, il est important d'**agir au-delà des périmètres administratifs (2.2)** pour pouvoir faire face aux impacts du changement climatique qui s'affranchissent largement de ces périmètres. Un autre enjeu est de savoir **prioriser et concerter pour mobiliser (2.3)** pour faciliter l'appropriation par l'ensemble des acteurs. Enfin, disposer de ressources documentaires décrivant des méthodes, des expérimentations, des projets, et des outils permet de faire **la preuve par l'exemple (2.4)** et de propager les bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire.

RECOMMANDATION N°3 : VERS UNE POSTURE DE COOPÉRATION

C'est finalement une posture de coopération qu'il faudrait adopter pour accélérer la mise en œuvre de la transition écologique et démocratique. Il s'agit d'abord d'**explorer une nouvelle relation au temps (3.1)**, en accordant plus de temps aux enjeux écologiques et en partageant autrement les enjeux, les temporalités et les rôles entre les acteurs. En conclusion, il ressort de nos échanges que la collectivité doit apprendre à trouver la bonne posture en adoptant divers positionnements : être exemplaire ; participer et contribuer ; initier, inviter et faciliter ; et en définitive **devenir partie prenante (3.2)** comme les autres.

RECOMMANDATIONS

1. VERS UNE VISION PARTAGÉE

1.1. Territorialiser les enjeux de transition

Si la prise de conscience de la réalité du changement climatique a nettement progressé ces dernières années en France, ce dernier a longtemps été associé à un concept lointain dans l'espace et le temps - pensons par exemple à l'image d'un ours polaire en détresse sur une banquise qui fond, ou à celle de la "petite planète bleue" soumise à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Pourtant, comme l'a récemment souligné le rapport du Réseau Action Climat, le changement climatique est une réalité qui touche toute la France, mais avec des impacts variés selon les territoires. Submersions des zones littorales, îlots de chaleur et inondations par ruissellement dans les villes, fonte des glaciers dans les massifs montagneux, cyclones et ouragans dans les outre-mer, inondations par les crues ou par ruissellement et sécheresses dans les plaines cultivées, ou encore incendies dans les massifs forestiers. Comme l'illustre le rapport, "les impacts de ce dérèglement climatique sont aussi divers que le sont les paysages français, et ne s'expriment pas de la même manière en fonction des territoires".

Faire le lien entre le changement climatique global et ses impacts locaux

Les enjeux écologiques (changement climatique, effondrement de la biodiversité...) sont souvent appréhendés à l'échelle globale et il est encore difficile de relier ces grands phénomènes aux réalités locales. Pourtant, les signes sont déjà visibles : événements météorologiques extrêmes plus fréquents, saisons décalées... Cette difficulté à percevoir concrètement les impacts du changement climatique sur notre quotidien complique la mobilisation en faveur de solutions d'atténuation et d'adaptation au niveau local. Or, de nombreuses études soulignent l'importance

des représentations individuelles pour favoriser une meilleure adaptation des territoires au changement climatique.

Parfois, il existe un écart entre des impacts du changement climatique largement connus ou médiatisés et la réalité vécue sur le terrain. Ainsi, une personne interrogée nous a expliqué que certaines problématiques comme l'îlot de chaleur urbain ou la nature en ville étaient mal comprises par des acteurs locaux qui se perçoivent comme vivant "à la campagne" et ne se sentent pas concernés par ces enjeux.

Pour accompagner les territoires dans leurs trajectoires de transition, il est essentiel de traduire les enjeux climatiques afin de les adapter au contexte local. Territorialiser ces enjeux, et plus largement ceux liés à l'écologie, consiste avant tout à aider les acteurs locaux à en comprendre les impacts à leur échelle. Cela implique de les relier aux spécificités du territoire, qu'elles soient naturelles (paysages, ressources) ou humaines (populations, activités), tout en les inscrivant dans une perspective plus large, en lien avec les grandes dynamiques du changement climatique et ses répercussions mondiales. Dans le cas d'une inondation par exemple, il s'agit de pouvoir faire le lien entre une pluie exceptionnelle et l'impact du réchauffement climatique sur le régime des précipitations.

La construction de cette lecture partagée des impacts locaux du changement climatique a déjà été initiée sur de nombreux territoires, notamment via les travaux des Groupes Régionaux d'Experts sur le Climat (aussi nommés GIEC locaux), à travers la réalisation de diagnostics de vulnérabilité du territoire au changement climatique lors de l'élaboration des Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET), ou encore par le travail mené par le Réseau

Action Climat et le rapport précédemment cité. Toutefois, ce travail reste encore incomplet sur de nombreux territoires. Et sur les territoires où ce travail a été réalisé, la question de son appropriation par le plus grand nombre reste ouverte.

Territorialiser les enjeux pour faire émerger des leviers d'action

Le travail de territorialisation des enjeux climatiques doit permettre d'identifier les domaines dans lesquels les collectivités et autres acteurs du territoire peuvent agir dès aujourd'hui selon leurs compétences, et déterminer les leviers qu'ils peuvent utiliser pour intervenir efficacement. Pour cela, la territorialisation doit s'étendre non pas aux seuls impacts du changement climatique à l'échelle locale, mais aussi aux ressources dont dispose le territoire pour y faire face, par l'exploration de stratégies d'adaptation et d'atténuation adaptées aux spécificités du territoire.

Nous avons évoqué dans la partie précédente le cas de la Fresque du Climat, outil de sensibilisation aux causes et conséquences du changement climatique à l'échelle globale, et le sentiment d'impuissance voire d'anxiété qu'elle peut parfois laisser aux participants après un atelier. Une sensibilisation plus ciblée sur les enjeux locaux du changement climatique peut aider à dépasser cet écueil, à condition de continuer à informer les acteurs sur leurs capacités d'action face à ces impacts. Cela implique d'identifier les marges de manœuvre, les démarches à initier, les initiatives en cours et les exemples inspirants d'autres territoires. L'objectif est de favoriser des démarches de formation-action, en combinant la transmission de connaissances avec leur mise en pratique concrète.

Ressources

[Les représentations sociales du changement climatique, Baromètres de l'ADEME publiés depuis 2000](#)

[La France face au changement climatique : toutes les régions impactées, Rapport du Réseau Action Climat en partenariat avec l'ADEME sur les impacts du changement climatiques dans toutes les régions de France, septembre 2024](#)

[Anouk Bonnemains, Perceptions et représentations du changement climatique auprès des populations dans leur cadre de vie, \[Rapport de recherche\] LabExITEM, 2016](#)

[Le réchauffement climatique génère des épisodes de fortes précipitations encore plus violents, Audrey Garric, Le Monde, 2024](#)

[L'heure des GIEC locaux a sonné, Béatrice Héraud, La Gazette des communes, 2023](#)

[Le diagnostic de vulnérabilité, méthodologie de l'ADEME](#)

[Carte du suivi des PCAET, ADEME](#)

1.2. S'accorder sur un même point de départ

Peut-on espérer construire collectivement des solutions si l'on ne s'accorde pas sur la nature du problème, voire sur son existence même ? La réussite des politiques écologiques repose sur une vision partagée des réalités et des défis actuels. Ce n'est qu'en établissant une base commune de compréhension que des solutions concertées pourront émerger.

Une piste d'action, relativement accessible à toutes les collectivités, est d'enclencher un processus de "diagnostic participatif" visant à croiser les regards sur la réalité du territoire aujourd'hui : ce qu'on voit, ce qu'on vit. Il ne s'agit ici pas de convaincre, ni de supposer, mais bien d'échanger sur la réalité vécue par les différentes parties prenantes d'un même territoire.

L'utilisation de méthodes de diagnostic participatif présente deux avantages majeurs : elle favorise la rencontre, l'échange et l'interconnaissance entre les acteurs du territoire et elle permet de co-construire une compréhension commune des enjeux locaux.

Ces démarches participatives offrent l'opportunité de déconstruire des préjugés, de combler des lacunes informationnelles et d'enrichir les perspectives individuelles grâce à la diversité des points de vue exprimés. Ainsi, la compréhension partagée devient un bien commun, alimenté et nourri par chacun. La dimension participative du diagnostic est donc intrinsèquement politique : il ne s'agit pas seulement de produire un rapport, mais d'initier des dialogues, de créer des rencontres et de poser les fondations d'une action collective à travers un diagnostic partagé.

EXPÉRIENCES INSPIRANTES



N°1 : APPROFONDIR UN DOMAINE D'EXPERTISE JUSQU'À EMBARQUER LES COLLECTIVITÉS - LES RISQUES CÔTIERS PAR LE PNR DU GOLFE DU MORBIHAN

Le PNR du Golfe du Morbihan a mis plusieurs années à se construire une expertise sur le sujet des risques côtiers et est parvenu progressivement à faire grandir l'intérêt des collectivités pour ce sujet tout en les faisant monter en compétence.

Le PNR a organisé notamment un voyage d'étude sur le sujet des risques côtiers à destination des élus du territoire et a participé à construire l'outil [CACTUS \(Climat - Adaptation - Changements - Territoires - Usages\)](#) à la suite du projet européen [IMCORE](#) qui visait à améliorer l'adaptation des populations littorales par une meilleure prise en compte du changement climatique dans les politiques publiques. Le PNR a également tenu un [séminaire sur les risques côtiers](#) dans le cadre d'une démarche visant à poursuivre et amplifier le développement de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte en Bretagne, lancée sous l'égide de la Conférence Régionale Mer et littoral Bretagne, financée par la DREAL Bretagne et le Conseil Régional de Bretagne et accompagnée par le CEREMA.

Les actions menées par le PNR du Golfe du Morbihan ont sensibilisé les collectivités locales aux risques côtiers, ce qui a conduit au renforcement des équipes dans les agglomérations concernées. Les élus locaux sont maintenant pleinement conscients des enjeux et engagés activement dans une démarche d'adaptation face à la problématique des risques côtiers.

N°2 : LE DIAGNOSTIC PARTICIPATIF, UNE DYNAMIQUE COLLECTIVE À L'ÉCHELLE LOCALE

Un exemple pertinent de diagnostic participatif orienté vers la transition écologique est celui de la communauté de communes du Clunisois, en Saône-et-Loire. En 2021, cette intercommunalité, regroupant 41 municipalités, a adopté un projet de territoire ambitieux visant la neutralité carbone d'ici 2040. Pour atteindre cet objectif, les élus ont mis en place une démarche participative en évitant les termes potentiellement clivants comme «écologie» ou «sobriété», préférant se concentrer sur la défense des paysages locaux et les bénéfices économiques de la transition. Cette approche a permis d'engager les habitants dans des actions concrètes telles que le renforcement des transports en commun, le covoiturage, l'achat de navettes électriques et la promotion du vélo. Cette démarche participative a favorisé une compréhension commune des enjeux écologiques et a initié une dynamique collective vers une transition écologique adaptée au contexte local.

1.3. Développer un nouveau narratif

Le développement d'un nouveau narratif est indispensable pour raconter autrement la transition écologique et démocratique afin d'embarquer plus facilement et plus efficacement l'ensemble des parties prenantes dans sa mise en œuvre.

L'enjeu est de trouver des thématiques fédératrices. Il s'agit de passer d'une perception punitive de l'écologie (privations, sobriété subie...) à une perception conviviale, contributive, redistributive et créatrice de bien commun. Plusieurs axes peuvent être mobilisés pour y parvenir :

- L'importance du lien social. Les nombreuses initiatives du champ de l'économie sociale et solidaire, à travers la création de coopératives, mutuelles, associations, fondations... défendent les notions de solidarité, de vivre ensemble, de faire ensemble. Le développement des tiers-lieux, la réouverture du café du village, les réseaux d'AMAP et autres initiatives associatives locales sont autant de dynamiques positives qui suscitent l'adhésion et contribuent à renforcer le tissu social d'un territoire.
- La création de valeur pour l'économie locale. La transition écologique peut être vue comme une opportunité de création de valeur économique sur un territoire à travers la relocalisation de certains emplois et la création de nouvelles filières industrielles, en lien avec la transition écologique : production énergétique locale, développement de l'agriculture biologique, développement de filières constructives locales bio et géosourcées (paille, bois, chanvre, lin, terre...).
- La santé. Thématique très largement transversale et mobilisatrice, la santé permet de croiser divers enjeux, comme la qualité de l'air, la qualité de l'eau, l'alimentation, la réduction de la surchauffe urbaine grâce à la végétalisation... C'est un thème qui touche tous les publics (personnes dépendantes, nouveaux-nés, parents, élèves, salariés,

personnes âgées...). Prendre conscience des interactions entre la santé des animaux, celle des plantes, celle de l'environnement et celle des humains (à travers le concept One Health) peut encore renforcer le côté fédérateur.

- La diversité des paysages et la richesse de la biodiversité comme patrimoine naturel commun partagé par toutes et tous, offrant des services divers (culturels, écosystémiques, approvisionnement en eau et alimentation, bien-être...) et dont la protection est indispensable.
- La protection du patrimoine immobilier et culturel du territoire à travers la réappropriation de savoirs-faire historiques et locaux (éco-construction, agriculture, artisanat, gastronomie et autres activités traditionnelles).
- La résilience territoriale. Le développement de filières locales (alimentaires, énergétiques, etc.) contribue à réduire la vulnérabilité des populations locales face aux risques (climatiques ou autres).

EXPÉRIENCES INSPIRANTES

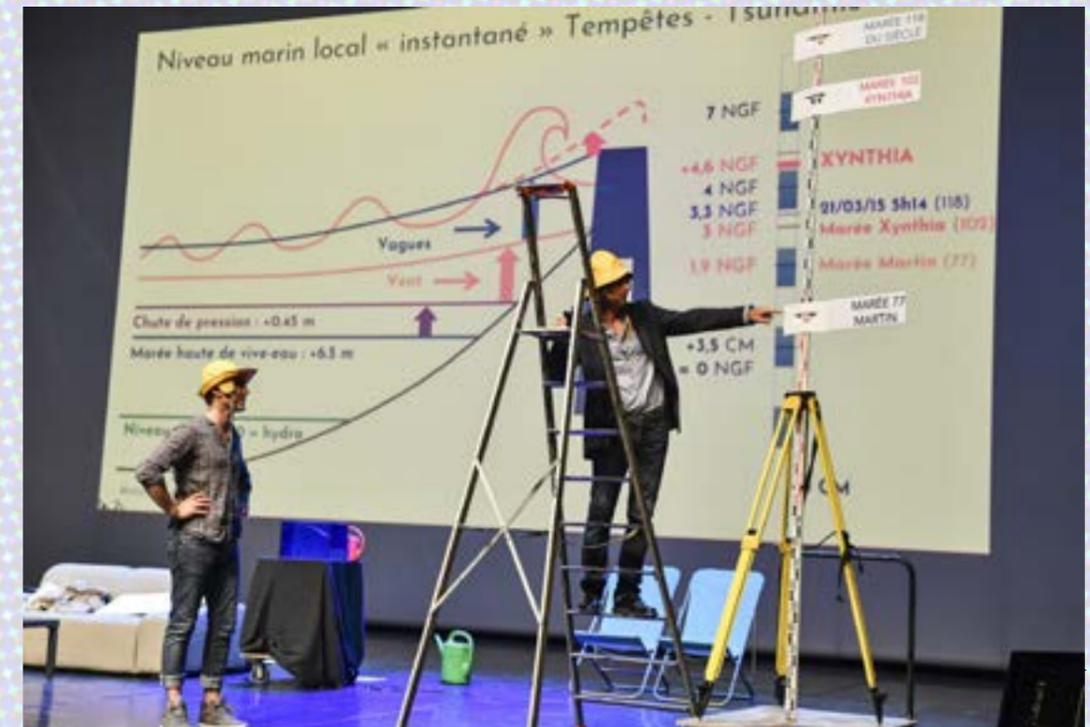


N°3 : LE SHOW SCIENTIFIQUE DU PNR DU MARAIS POITEVIN, LE PARI DE L'HUMOUR

En 2018, le PNR du Marais poitevin a créé un show scientifique (*Hé...La mer monte!*) destiné au grand public sur le changement climatique et son impact sur le littoral (hausse du niveau de la mer, adaptation au changement climatique). Ce show scientifique a été élaboré dans le cadre du projet européen *LIFE Baie de l'Aiguillon* portant sur la restauration, la conservation, la valorisation des espaces littoraux de la baie de l'Aiguillon, façade maritime du Marais poitevin.

Le show est animé par un trio : un professeur en géologie marine spécialiste des littoraux (Eric Chaumillon), un comédien (Mathieu Duméry) et un dessinateur de presse et de bande dessinée (Guillaume Bouzard). Le PNR a organisé la tenue des shows jusqu'à ce que des territoires situés au-delà du périmètre du PNR en fassent la demande : une société de tourneurs de spectacle a alors pris le relais et s'occupe désormais de toute l'organisation du spectacle.

Face au succès du show scientifique, le PNR en a fait un livre qui permet de décliner le show sous un autre format grand public et témoigne de la volonté du PNR d'élargir son audience tout en sensibilisant largement sur les impacts du changement climatique.



RECOMMANDATIONS

2. VERS DE NOUVELLES MÉTHODES

2.1. Penser en système dans un monde complexe

Repenser son mode opératoire interne au regard des besoins de transversalité

Face au besoin d'allouer des moyens humains pour faire face aux enjeux de la transition écologique, certaines collectivités ont choisi de créer des postes dédiés, voire des services dédiés, à l'image du service "Urgence climatique" de Terres d'Argentan. Toutefois, nombre d'entre elles se retrouvent confrontées aux difficultés opérationnelles des missions transversales : des lenteurs dans les prises de décision, une diffusion partielle des informations clés, des chargés de mission qui ont du mal à mobiliser leurs collègues, des profils généralistes qui doivent travailler sur des sujets techniques divers (ou au contraire, des profils d'expert à qui l'on demande de prendre de la hauteur)... Certaines collectivités contournent ces difficultés en repensant fondamentalement leur mode opératoire, tant sur l'organisation des services que sur la diffusion de l'information ou encore sur les modalités décisionnelles, c'est le cas par exemple de la ville de Lyon.

Apprendre à intégrer plus d'incertitudes

Il ne s'agit pas seulement de travailler de manière plus transversale entre les différents services d'une collectivité, mais également d'impliquer plus fortement les habitants et acteurs locaux, et ce de manière beaucoup plus systématique qu'aujourd'hui. Il s'agit de s'habituer à prendre en compte une multiplicité de points de vue, d'être capable d'intégrer plus d'incertitudes au démarrage des projets, d'accepter de prendre plus de temps pour expliquer les démarches, pour faire des mises au point et réajuster les projets. Cela nécessite de développer une véritable culture de la participation citoyenne, qui implique notamment de la formation.

Développer une véritable vision systémique

Enfin, c'est une vraie vision systémique qu'il faut développer à l'échelle territoriale. Beaucoup d'acteurs lancent des initiatives diverses (plan d'action, projet de territoire, appel à projet, dispositif expérimental, partage d'expérience...). Mais il n'y a pas assez de temps d'articulation entre toutes ces démarches, pas de cohérence d'ensemble. Par exemple, certains PNR sont persuadés que développer des projets à visée uniquement naturaliste n'est pas suffisant pour préserver efficacement la biodiversité. Travailler de manière systémique est indispensable, en intégrant par exemple les enjeux de biodiversité dans les stratégies d'aménagement et les stratégies climat des collectivités, pour qu'ils deviennent indissociables et impliquent l'ensemble des acteurs.

2.2. Agir au-delà des périmètres administratifs

Les impacts du changement climatique ne correspondent pas aux frontières administratives

Les questions écologiques font fi des périmètres administratifs. Elles dessinent des territoires d'enjeux qui se situent souvent à cheval sur plusieurs collectivités territoriales.

En premier lieu, de manière assez évidente, les conséquences du changement climatique touchent, le plus souvent, plusieurs entités administratives : ainsi les inondations provoquées par la crue d'une rivière suite à la modification du régime des précipitations peuvent affecter l'ensemble des communes de son bassin versant, qu'elles appartiennent ou non au même EPCI, au même département ou à la même région.

Ensuite, il est important de souligner qu'en matière de lutte contre le changement climatique, l'espace des problèmes n'est pas toujours celui des solutions. En effet, les dégradations écologiques d'un territoire peuvent résulter d'actions effectuées dans d'autres territoires, plus ou moins éloignés : c'est le cas des impacts de la pollution des cours d'eau, dont l'origine peut provenir de pratiques industrielles ou agricoles situées bien en amont de la zone polluée. Cela soulève la question du périmètre des compétences d'une collectivité, qui ne correspond pas toujours à celui des actions nécessaires pour lutter contre les causes ou les conséquences du changement climatique.

Certaines ressources et solutions se situent hors du territoire

Inversement, on pourrait aussi dire que l'espace des solutions n'est pas toujours celui des problèmes, notamment sur le plan des ressources nécessaires à la transition écologique.

Ainsi, le découpage administratif actuel du territoire français et la concentration de la population dans les aires urbaines implique que la transition écologique d'un territoire donné

s'appuie souvent sur des ressources extérieures à son périmètre administratif. A titre d'exemple, la ville de Paris s'est fixée, dans le cadre de son Plan Climat, l'objectif d'atteindre d'ici 2027 100% d'alimentation durable (dont 50% issue de filières situées dans un rayon de moins de 250 kilomètres de Paris) et 75% d'alimentation issue de l'agriculture biologique afin de réduire l'impact environnemental de l'alimentation des parisiens. Cet objectif repose sur la transformation des filières agricoles extérieures à Paris puisque la ville ne compte que 12 hectares de surfaces cultivées. Plus largement, cet enjeu rejoint la notion des "aménités rurales", c'est-à-dire l'ensemble des services rendus (ressources, énergie, eau, biodiversité...) par les territoires ruraux aux autres territoires, et qui sont cruciaux dans le cadre de la trajectoire nationale de lutte contre le changement climatique.

Penser à l'échelle des bassins de vie

Enfin, il est également important de noter que les représentations sociales des territoires de vie et les attachements qui en résultent ne se limitent pas non plus aux périmètres administratifs. Nous en faisons tous l'expérience au quotidien : travailler dans un département et vivre dans un autre, faire ses courses ou pratiquer des activités dans l'EPCI voisin... Dès lors, penser en bassins de vie plutôt qu'en périmètres administratifs peut aider à impliquer les citoyens dans les dynamiques de transition en les reconnectant à leurs pratiques du territoire, qui s'affranchissent bien souvent des périmètres administratifs.

Ainsi, les enjeux climatiques doivent nous inciter à repenser collectivement les périmètres d'action, au-delà des frontières administratives classiques. Cela implique de se baser sur des périmètres « géographiques » comme les bassins versants, les massifs géologiques, les zones de répartition des espèces végétales et animales, ou encore les zones climatiques, tout en prenant aussi en compte les périmètres liés aux activités humaines, comme les bassins de vie, les espaces collectifs, ou encore les déplacements du quotidien.



EXPÉRIENCES INSPIRANTES

Vers de nouveaux périmètres de coopération : l'exemple des PNR

Ces nouveaux périmètres de coopération peuvent ainsi permettre de renforcer des complémentarités et de mutualiser les moyens et les efforts entre différents territoires ou entités administratives, en mettant les bons acteurs autour de la table. Un exemple déjà opérant est celui des 6 agences de l'eau françaises dont les périmètres d'intervention sont géographiques : ils correspondent aux bassins hydrographiques des grands fleuves.

Un autre exemple est celui des Parcs Naturels Régionaux, à l'instar de ceux que nous avons interrogés dans notre enquête. Lors de nos entretiens, la capacité des PNR à rassembler un large éventail d'acteurs (régions, départements, intercommunalités, communes, citoyens, acteurs économiques, etc.) a souvent été soulignée. Cette capacité s'explique par leur périmètre d'intervention particulier, qui repose généralement sur une logique géographique, paysagère et patrimoniale. Par exemple, 16 % des PNR couvrent deux régions et près de 60 % s'étendent sur au moins deux départements. Ce découpage permet de fédérer des collectivités administratives habituelles, les incitant ainsi à coopérer et à travailler ensemble sur des enjeux communs (comme lors de l'élaboration des chartes des PNR). Certains PNR vont même plus loin : le PNR du Gâtinais intervient parfois au-delà de son propre périmètre pour accélérer les efforts pour répondre aux enjeux de transition.

Ressources

- [Les parcs naturels régionaux : apports à l'aménagement et au développement durable des territoires et perspectives, Avis du CESE, 2018](#)
- [La transition écologique comme moteur de la cohésion des territoires, ANCT, 2020](#)
- [Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique, Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture, Rapport établi par le IGEDD \(ex-CGEDD\), Inspection Générale de l'Administration, Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux, 2020](#)
- [La commune rurale, espace politique de la transition écologique, Conclusions adoptées lors du Congrès national des maires ruraux de France AMRF, 2023](#)
- [Réhabiter le monde : une exploration de la pensée écologique biorégionaliste, Claire Legros, Le Monde, 2023](#)
- [Qu'est-ce qu'une biorégion ?, Marin Schaffner, Mathias Rollot, Éditions Wildproject, 2024](#)

N°4 : LE SERVICE PUBLIC DE RÉNOVATION DE L'HABITAT DU PNR DU GÂTINAIS FRANÇAIS

Le PNR du Gâtinais français a créé un service public de la rénovation de l'habitat à destination de toutes les catégories d'habitants : l'espace conseil France Renov' du PNR du Gâtinais français. Les conseillers France Renov' du PNR du Gâtinais français sont à disposition des habitants pour les accompagner de manière indépendante et gratuite, identifier les postes les plus consommateurs de leur logement/entreprise, identifier les solutions techniques les plus appropriées au regard de leur budget, interpréter leurs devis, identifier les aides financières en fonction de leurs revenus et de leur projet, indiquer les gestes du quotidien pour économiser l'énergie.

L'originalité de ce service public est son approche très transversale, croisant les enjeux de préservation du patrimoine rural et de l'identité des constructions, de préservation de la biodiversité, de soutien aux filières constructives locales (développement d'une filière chanvre par exemple), de réduction des consommations d'énergie fossile, de développement de la production d'énergies renouvelables, de solutions de financement. Le succès est au rendez-vous : le service est très largement plébiscité (il emploie aujourd'hui 15 personnes), intervenant même au-delà des limites administratives du PNR via une convention.



© PNR du Gâtinais français

2.3. Prioriser et concerter pour mobiliser

S'attaquer au sujet de la transition écologique et énergétique d'un territoire est un immense chantier qui nécessite non seulement d'imaginer des actions dans chacun des domaines, mais aussi de les mettre en oeuvre de manière concrète.

Au niveau national, les politiques de transition écologique et énergétique imposent aux collectivités territoriales des contraintes spécifiques, notamment via l'objectif ZEN (pour Zéro Émission Nette), qui vise à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Parmi les actions auxquelles sont tenues les collectivités, on trouve par exemple l'élaboration de Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET), qui définissent des stratégies locales pour réduire les émissions, développer les énergies renouvelables et améliorer la qualité de l'air.

Ces exercices territoriaux peuvent être reçus de deux manières par les collectivités :

- à un bout du prisme, certaines freinent et font le minimum requis : peu ou pas de portage politique de la démarche, peu de temps agent alloué, des consultations des habitants et acteurs locaux au minima, et donc sans surprise, des plans d'action peu ambitieux et peu innovants, et dont le déploiement concret reste un vrai point d'interrogation.
- à l'autre bout du prisme, certaines collectivités prennent l'exercice à bras le corps : portage politique fort pour mobiliser les équipes et que chaque direction contribue activement à la constitution du plan d'action, dégagement de temps aux directeurs ou agents pour que ceux-ci puissent effectivement y allouer les heures nécessaires, travail poussé avec les acteurs locaux (entreprises, associations), et ateliers publics ambitieux.

Entre les deux évidemment, toute une diversité de situations, propre à chaque contexte et chaque territoire - mais avec un enjeu récurrent à toutes les collectivités : celui de l'appropriation par les équipes (élus, directeurs) des plans d'actions élaborés, afin que ceux-ci viennent s'ajouter dans les feuilles de route opérationnelles de chaque direction.

Un second enjeu récurrent est celui de la mobilisation des équipes, qui doivent à la fois comprendre les enjeux au global, au local, puis faire le lien avec leur poste au quotidien dans la collectivité.

Le diagnostic et l'élaboration du plan d'action ne sont donc qu'une première partie, nécessaire mais non suffisante, et la transformation en actions effectivement déployées passe forcément par une politique interne volontariste sur ce sujet, pour en permettre l'appropriation par l'ensemble des équipes.

2.4. La preuve par l'exemple

Faire différemment implique une prise de risque dans le montage de nouvelles actions, projets et politiques publiques. Pour limiter cette prise de risque, s'inscrire dans une dynamique plus collective en s'inspirant de collectivités (idéalement de taille et contexte similaires) ayant déjà mené leurs propres expérimentations peut s'avérer utile.

Un certain nombre d'apprentissages seront associés à chaque expérimentation (qu'elle soit réussie, avortée ou mitigée). Or, pour que ces apprentissages s'inscrivent à la fois dans la mémoire institutionnelle de la collectivité et dans le commun informationnel de la communauté apprenante, ces leçons doivent être documentées.

Cette documentation peut prendre différentes formes en fonction des sujets en question et des utilisations anticipées à terme. Qu'elle soit sous forme écrite, vidéo, podcast ou autre, cette documentation doit être facilement identifiable et appropriable par le public ciblé. L'École du Terrain constitue un exemple intéressant de plateforme regroupant des outils et ressources pour l'expérimentation architecturale, urbaine et paysagère. L'objectif est de mettre à disposition des ressources documentaires décrivant des manières de faire, des projets et des outils originaux et expérimentaux, dans le but de propager partout ces bonnes pratiques sur le territoire français.

Ressources

[L'école du terrain, outils et ressources pour l'expérimentation architecturale, urbaine et paysagère](#)

RECOMMANDATIONS

3. VERS UNE POSTURE DE COOPÉRATION

3.1. Explorer une nouvelle relation au temps

Accorder du temps à la transition écologique

Mettre en œuvre la transition écologique et démocratique implique d'adopter une posture de coopération, ce qui nécessite d'avoir une nouvelle relation au temps. La première condition est de retrouver du temps. Pour cela, il est nécessaire que les élus et techniciens aient bien conscience de l'importance des enjeux écologiques et démocratiques et acceptent de faire plus de place à ces enjeux dans leurs agendas. La transition écologique et démocratique doit ainsi être une priorité pas seulement dans les discours, mais dans le temps qui lui est consacré, sans quoi elle sera continuellement reléguée derrière d'autres enjeux considérés comme plus prioritaires.

Plus de moyens pour plus de temps

Avec plus de moyens financiers, les PNR pourraient constituer et animer un réseau de coopération des "acteurs impliqués dans l'aménagement du territoire" pour travailler dans la même direction : désimpermeabiliser au maximum, prendre en compte la biodiversité dans les projets d'aménagement, réhabiliter, faire des rénovations énergétiques, éviter de construire du neuf... Les PNR pourraient lancer et porter les filières de matériaux biosourcés et géosourcés (dans certains territoires, aucune structure ne porte d'expertise sur les matériaux). Il seraient aussi en mesure d'intervenir auprès de beaucoup plus de communes de leur périmètre, et pas uniquement auprès des communes les plus engagées.

Le modèle des trois horizons

La mise en œuvre de la transition écologique et démocratique se heurte parfois à d'autres sujets considérés comme beaucoup plus prioritaires

sur le moment. Pour dépasser ces contradictions apparentes entre priorités d'aujourd'hui et priorités de demain, il peut être utile de raisonner en divisant à la fois les enjeux, les temporalités mais aussi les rôles, en s'appuyant sur le modèle des trois horizons.

Si l'on accepte l'hypothèse d'une responsabilité collective pour porter les efforts de transformation qu'impliquent les transitions, on peut défendre l'idée que chaque partie prenante joue un rôle asymétrique en fonction de l'horizon de temps concerné et des fonctions jouées par l'acteur en question. Si la collectivité doit jouer un rôle prépondérant dans l'horizon 1, elle peut se reposer sur d'autres acteurs pour jouer un rôle prépondérant dans les 2 autres horizons.

Toutefois, pour que le jeu collectif fonctionne, il est nécessaire que chaque acteur reconnaisse l'importance de chaque horizon de temps, l'importance des rôles joués par les autres acteurs positionnés sur d'autres horizons et l'importance de coopérer pour connecter les efforts fournis par chaque partie prenante dans leurs horizons respectifs.

EXPÉRIENCES INSPIRANTES



N°5 : LE MODÈLE DES TROIS HORIZONS

Ce modèle permet d'explorer comment les tendances actuelles peuvent évoluer vers de futurs scénarios désirables, en distinguant trois horizons temporels et conceptuels :

- *Horizon 1 (H1) - L'innovation incrémentale : cet horizon représente le présent et les pratiques courantes. Il se concentre sur l'optimisation des systèmes existants et la résolution des problèmes actuels. Les améliorations visent principalement à maintenir la stabilité des systèmes en place et ainsi préserver les infrastructures et services existants. #préserver*
- *Horizon 2 (H2) - L'innovation de transition : À mi-chemin entre le présent et le futur, cet horizon concerne les innovations qui commencent à émerger mais qui ne sont pas encore pleinement intégrées dans le courant dominant. Il s'agit souvent de solutions expérimentales ou de nouvelles approches qui cherchent à résoudre les faiblesses du premier horizon tout en se préparant aux évolutions à venir. #préparer*
- *Horizon 3 (H3) - L'innovation radicalement transformative : Cet horizon se projette dans le futur à long terme, imaginant des systèmes et des paradigmes complètement nouveaux. Il s'agit des idées visionnaires qui pourraient remplacer les systèmes actuels, apportant des changements fondamentaux et durables. #transformer*

Cet outil vise à aider les organisations à équilibrer les investissements entre l'amélioration des systèmes existants (H1), l'expérimentation et l'adoption de nouvelles pratiques (H2), et la vision transformatrice de long terme (H3). Il favorise une réflexion holistique, engageant les parties prenantes à tous les niveaux pour créer une feuille de route permettant d'équilibrer les besoins immédiats avec les innovations nécessaires pour un futur durable et résilient.

N°6 : LES AMÉNAGEMENTS TEMPORAIRES DE CARROUGES : CONVAINCRE PAR L'ACTION

Dans le cadre de son appel à candidatures «Repensons nos places et nos rues», le PNR et Géoparc mondial UNESCO Normandie Maine a conduit une démarche participative d'urbanisme transitoire pour accompagner la commune de Carrouges (61) dans la revitalisation de son centre-bourg.

Durant 6 mois, un important dispositif de concertation a été mené par le PNR (permanence hebdomadaire ouverte aux habitants, aménagements provisoires pendant 3 mois à travers l'installation de mobiliers en bois démontables, pièce de théâtre...).

Les commerçants de la place, plutôt opposés au projet à l'origine par crainte que la réduction du stationnement automobile ne réduise leurs recettes commerciales se sont peu à peu fédérés et ont rejoint la dynamique d'animation de la place : ce qui a rassuré les élus. Un commerçant opposé à la démarche en est devenu un fervent défenseur après avoir réalisé le meilleur chiffre d'affaires de son histoire lors de l'année du projet.

Même s'il ne s'agissait que d'urbanisme transitoire et qu'aucun aménagement définitif n'a été réalisé, les commerçants continuent de faire des animations et réclament la pérennisation des aménagements temporaires. La démarche a lancé une dynamique et a permis de dépasser les crispations et tensions initiales. Un véritable succès !

3.2. Devenir partie prenante – une évolution progressive

Quelle est donc la “bonne posture” d’une collectivité face aux enjeux de transition sur son territoire ? Loin de nous la prétention d’avoir une réponse, d’autant plus qu’il nous semble de plus en plus clair qu’il s’agit d’un processus en constante évolution. Nous avons cela dit identifié 4 positionnements intéressants à explorer :

Commencer par soi : être exemplaire

Il s’agit ici que la collectivité soit elle-même exemplaire sur l’ensemble de ses activités et manières de faire. Il peut notamment s’agir de : décarboner au maximum l’ensemble de son fonctionnement interne (véhicules électriques pour les agents, produits locaux et/ou végétariens dans les restaurations collectives, achats responsables, rénovation énergétique des bâtiments municipaux avec matériaux biosourcés, etc), mettre en place une culture de coopération et concertation au sein des équipes (notamment dans les conseils municipaux) afin de développer la capacité à organiser et animer des espaces de débat et à prendre des décisions collectives les plus éclairées et concertées possibles.

Participer et contribuer

Il s’agit ici de reconnaître que ce n’est parce que des actions ne sont pas strictement dans le domaine de compétence d’une collectivité que celle-ci n’a pas son rôle à jouer - bien au contraire. Une mairie peut tout à fait venir se positionner en tant que soutien des initiatives portées par les autres acteurs du territoire (associations, entreprises...), en y participant. Cela signifie concrètement de contribuer aux actions des autres acteurs en mettant à disposition des ressources, compétences, informations... Changement culturel de taille pour de nombreuses communes, où il semble parfois peu audible que les initiatives les plus porteuses puissent se passer hors du conseil municipal.

Par ailleurs, il peut s’agir d’organiser la coopération entre structures publiques en s’appuyant sur les spécificités et forces de

chacune : par exemple, l’expertise des PNR sur la concertation peut être mise au service d’une collectivité pour qui cela manque.

Initier, inviter, faciliter

Au delà de contribuer aux initiatives portés par d’autres acteurs, la collectivité peut évidemment elle même jouer un rôle d’initiatrice : identifier un manque ou un besoin sur le territoire et réunir autour d’une même table les différents acteurs concernés - une fois, deux fois, 10 fois... pour faciliter l’émergence éventuelle d’un projet inter-acteur. A ce stade, la collectivité peut alors rester en coordination / facilitation, ou bien se retirer, en fonction du contexte et du besoin. Beaucoup d’exemples vont déjà dans ce sens sur de nombreux territoires (magasin de producteur, antenne de restauration collective, pôle de santé, pôle alimentaire territorial...) et pourraient être amplifiés et transposés au défi de l’adaptation du territoire et des acteurs aux enjeux de transition.

Le rôle de la collectivité devient ici d’être “facilitatrice” du changement en créant les conditions favorisant l’action collective : identifier les acteurs pertinents sur une problématique donnée, favoriser la rencontre, les échanges et le dialogue, et se mettre à disposition du collectif sur les compétences qui sont propres à la collectivité.

Devenir une partie prenante comme les autres

Commencer par soi, contribuer ou initier/faciliter ? Pas de bonne réponse, car tout l’enjeu est pour une collectivité de comprendre ces 3 positionnements différents et d’apprendre progressivement à discerner quel est celui qui est pertinent en fonction des contextes et des situations, sans chercher à se figer dans une posture ou une autre - et certainement pas dans celle de devenir “pilote” de la transition sur son territoire.

En effet, cela semble peu réaliste : un calendrier électoral sur des cycles courts (6 ans), alors que les changements structurants doivent s’opérer sur un temps long ; une gestion prenante

d’urgences et de fonctions du quotidien qui ne peuvent pas être négligées sans répercussions rapide ; une culture “entrepreneuriale” peu présente au sein des pouvoirs publics de façon générale et au sein des collectivités en particulier.

Il s’agit donc bien d’agir comme “une partie prenante parmi d’autres” sur le territoire : au courant des enjeux au global et de ceux qui la concernent directement, concentrée sur ses missions en priorité mais avec une disponibilité pour la coopération avec les autres acteurs, et dans certains contextes une prise de responsabilité en initiant/invitant/facilitant soi même les rencontres et les projets.

SUITES DE L'ENQUÊTE

SUITES DE L'ENQUÊTE

UNE BASE DE DISCUSSION POUR CROISER NOS REGARDS

Rédigé à l'issue d'une vingtaine d'entretiens, ce document représente le point de départ d'une réflexion plus large que nous souhaitons poursuivre en lien avec les élus, agents et structures d'accompagnement qui se retrouveront autour de ce besoin de mieux comprendre les facteurs de réussite et les contraintes qui déterminent notre capacité à agir collectivement sur nos territoires.

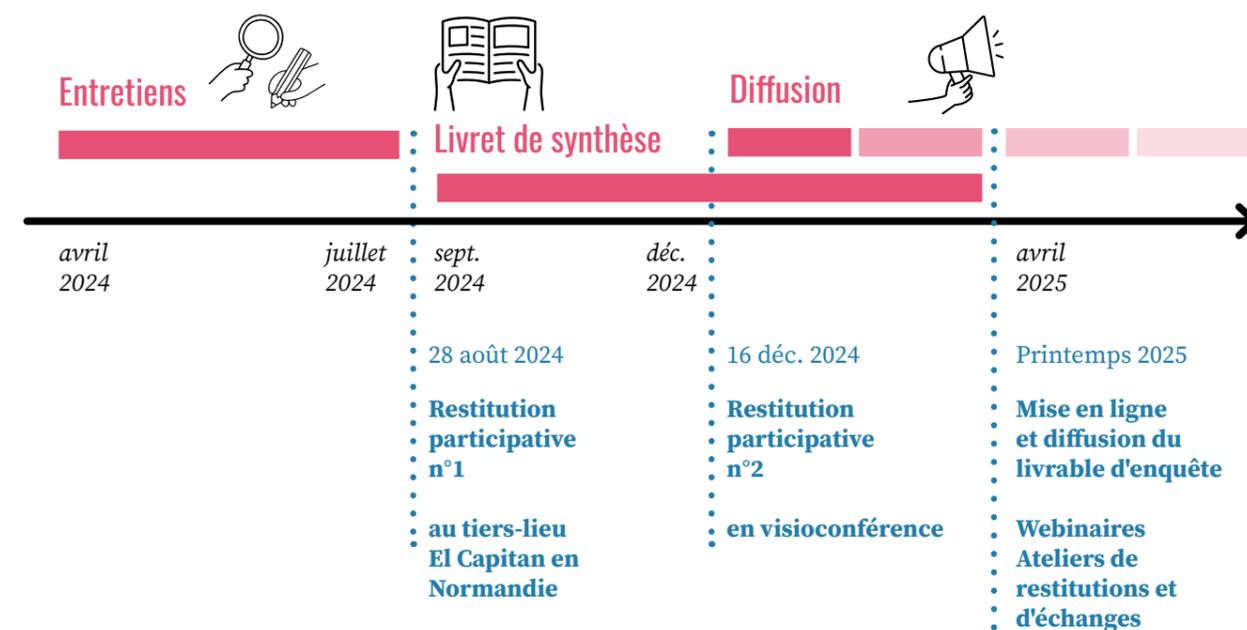
Nous considérons les éléments résumés dans ce document comme une photographie de notre compréhension actuelle de ces enjeux, une lecture provisoire qui doit à présent être confrontée à de nouveaux regards, nuancée et enrichie par de nouveaux apports, alimentée de nouvelles illustrations et élargie à d'autres angles d'analyse.

Ainsi, les résultats de l'enquête ont été présentés à l'occasion d'une première restitution participative (i.e. discussion des retours et suggestions de l'audience) auprès

des personnes interrogées fin août 2024 lors d'un événement au tiers-lieu El Capitan en Normandie, puis mi-décembre 2024 lors d'un webinar.

Ces premiers retours nous ont permis d'alimenter ce document, jusqu'à sa finalisation et sa publication en avril 2025. En parallèle, nous organisons depuis le printemps 2025 plusieurs rencontres, ateliers et webinaires ouverts à tous et toutes pour diffuser et échanger sur le contenu de cette enquête.

Si ces échanges vous intéressent, nous vous invitons à prendre contact avec l'un-e des auteur-rices de ce rapport (cf page 6) pour partager vos retours ou encore envisager un temps de restitution-discussion auprès de vos équipes.



COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE,

QUELS FREINS AU PASSAGE À L'ACTION ?

Les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la transition écologique et démocratique : à la fois relais des politiques nationales et européennes, mais aussi moteurs d'expérimentations locales et de dynamiques citoyennes. Pourtant, ces enjeux peinent encore à devenir des priorités. **Quels sont donc les freins qui ralentissent le passage à l'action ?**

Pour trouver des réponses à cette question, **la Coop des territoires et degré ont mené entre avril et septembre 2024 une enquête auprès d'élus et d'élues, d'un ancien élu, d'agents en poste dans les services de collectivités, de chargé.es de mission, responsables et directrice de Parcs Naturels Régionaux, ainsi que de professionnels spécialisés dans l'accompagnement des collectivités.**

Ce document restitue la synthèse de ces entretiens, en exposant les multiples raisons — politiques, économiques, organisationnelles, humaines et culturelles — qui freinent ces transformations et identifient les obstacles à contourner et les leviers à activer pour accompagner élus, agents et structures locales dans la mise en œuvre d'une transition collective et concertée, au service d'un avenir plus soutenable et plus démocratique.

Une enquête réalisée par :



LA COOP DES
TERRITOIRES

contact@lacoop.co

degré

contact@degre.fr

Avec la participation de :

PNR du Gâtinais français, PNR du Golfe du Morbihan, PNR et Géoparc mondial UNESCO Normandie-Maine, PNR du Marais Poitevin, PNR des Caps et Marais d'Opale, ville de Pantin (93), communauté de communes Terres d'Argentan (61), commune de Lentilly (69), commune de Pinsaguel (31), commune de Combloux (74), ville d'Alençon (61), IdealCO, France Villes et Territoires durables, Expériences communes, Solucracy.

Conception graphique, dessins et illustrations : degré

Pages intercalaires : photographies originales d'Alban Van Wassenhove, stylisées par degré

Avril 2025 - Tous droits réservés