



Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique ?

Juin 2017

sommaire

Initiatives citoyennes et transition écologique : quels enjeux pour l'action publique?

4 - Avant-propos

5 - Introduction

**9 - Partie I - Les initiatives de transition socio-écologique :
caractérisation et conditions d'émergence**

**23 - Partie II - Essaimage et changement d'échelle des initiatives de
transition socio-écologique**

35 - Partie III - Quels axes de transformation pour l'action publique ?

53 - Partie IV - Trois regards d'acteurs territoriaux

71 - Conclusion

73 - Annexes

Document édité par :

**Le Commissariat Général au développement durable – Délégation au
développement durable**

Coordination scientifique et technique : Geneviève Besse, chargée de mission stratégique au Cgdd*

Remerciements à tous les membres du groupe de travail (liste en annexe) pour leur engagement et leurs contributions.

* En poste au CGDD lors de la réalisation de cette étude

*Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent. L'objet de cette diffusion est de
stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques*

contributeurs

LL

Lydie Laigle

Directrice de recherche au
CSTB-Université Paris Est

NR

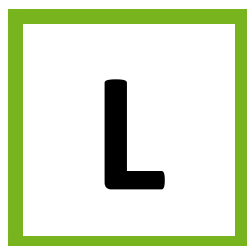
Nathalie Racineux

Sociologue au Cerema

**Trois regards
d'acteurs
territoriaux**

Thomas HEMMERDINGER
Magali BARDOU
Sébastien SAILLENFEST

avant-propos



Le repérage, l'appui, l'accompagnement à l'essaimage et au changement d'échelle des initiatives locales de transition constituent aujourd'hui un enjeu et une opportunité d'évolution de l'action publique.

En effet, beaucoup d'innovations citoyennes dans les territoires tracent les chemins d'une transition écologique, sociale, économique et démocratique. Ces « initiatives qui marchent », innovantes à leur échelle, illustrent souvent des transformations des pratiques et des rapports sociaux, avec les différentes formes d'intelligence collective qui les accompagnent.

Cependant ces initiatives locales, souvent fragiles, rarement ramifiées entre elles et souvent peu relayées par les acteurs publics, peinent à se déployer.

Pourtant, si on cherchait à les évaluer à l'aune de la nouvelle matrice des objectifs de développement durable (ODD) adoptés à l'automne 2015, on se rendrait compte que certaines répondent déjà, à leur échelle, à ces objectifs .

Il existe donc un enjeu fort de montée en compétences des acteurs publics sur les initiatives locales et leurs besoins propres.

Des acteurs territoriaux et des chercheurs ont croisé en 2016, réunis au sein d'un groupe de travail à l'initiative du CGDD, leurs expériences et leurs analyses. Dans le droit fil des travaux sur « Société résiliente, transition écologique et cohésion sociale » publiés par le CGDD en 2015, ils nous offrent un approfondissement précieux de cette dimension essentielle de la transition, qui offre de nouvelles perspectives à l'action publique.

Introduction



Introduction

La transition socio-écologique est une notion polysémique qui renvoie à plusieurs interprétations possibles des relations entre les sociétés et leur environnement. Évoquer la possibilité d'une transition socio-écologique conduit à s'interroger sur nos manières de produire, de consommer et d'urbaniser, à l'aune des relations développées par les individus et les sociétés aux milieux naturels et construits. Dans un monde qui connaît d'importantes mutations écologiques (changement climatique, perte de biodiversité...), la transition implique une conscience des responsabilités et un pouvoir d'agir des sociétés vis-à-vis de ces mutations.

C'est pourquoi nombreux sont ceux qui caractérisent la transition par un engagement des acteurs citoyens, associatifs et économiques dans des initiatives locales proposant de nouvelles façons de reconnecter les pratiques de vie aux milieux écologiques et plus largement aux cycles des matières, de l'énergie et du climat.

Toutefois, la transition est multiforme et peut emprunter de multiples chemins, selon les acteurs qui se mobilisent, les milieux urbains, culturels, socio-techniques et politiques dans lesquels elle émerge. Parmi les courants scientifiques qui analysent la transition, certains insistent sur la contribution du citoyen et des acteurs territoriaux à une résilience locale (Hopkins, 2014). D'autres mettent l'accent sur l'émergence de niches d'expérimentations (Geels, Schot, 2007) qui, lorsqu'elles s'agrègent et rencontrent un milieu d'acteurs multi-niveaux, peuvent se mailler à d'autres initiatives et ainsi contribuer à faire évoluer les trajectoires socio-techniques, (par exemple dans la décentralisation énergétique). D'autres courants enfin concentrent leurs analyses sur l'évolution des systèmes culturels, des modes de vie, et les changements institutionnels nécessaires à la mise en mouvement de la transition dans les sociétés (Rotmans, Fischer-Kowalski, 2009).

Dans cette étude, nous tenons compte de ces multiples aspects sociétaux et écologiques de la transition. Nous concentrons notre attention sur les initiatives de transition menées par les habitants, les associations et les entreprises de l'économie sociale et solidaire. La transition socio-écologique se construit de proche en proche par des expérimentations qui s'appuient sur le lien social et souvent sur des formes d'économie plus collaborative, de pair à pair, poursuivant des finalités écologiques. Ces expérimentations émanent de valeurs et d'alternatives concrètes qui se nourrissent les unes les autres pour donner sens à l'action.

Si le nombre des initiatives se multiplie depuis quelques années en France, la plupart d'entre elles restent émiettées, s'agrègent peu et irriguent faiblement les modes de vie, la fabrique de la ville et les projets des territoires.

Il convient donc de se demander quelles sont les raisons à l'origine de cette lente maturation et mise en mouvement de la transition. Est-ce dû à la diversité des acteurs et à la singularité des projets qu'ils mènent, à une faible sensibilisation des élus vis-à-vis de telles initiatives, au

Introduction

manque de relais territoriaux ou aux difficultés rencontrées par les collectivités locales pour s'appuyer sur ces initiatives, afin de renouveler leurs politiques d'habitat, d'aménagement, de transition énergétique et écologique ?

Ces questions, au centre de notre étude, nous ont amenés à nous interroger sur les enjeux de transformation de l'action publique à ses multiples niveaux d'intervention (État, services déconcentrés, collectivités territoriales).

La transition n'est pas un processus linéaire. Elle est mise en mouvement par des rencontres entre des systèmes de valeurs, des expérimentations et une évolution des pratiques de vie qui s'inscrivent dans des dynamiques d'action collective, une mise en synergie des initiatives et une capitalisation des savoir-faire. Comment l'action publique peut-elle faire évoluer ses missions et ses modes d'intervention afin d'accompagner un tel processus ?

En effet, les missions régaliennes de l'État ainsi que les orientations de politiques publiques et les visions du devenir des territoires par les collectivités territoriales n'apparaissent plus suffisantes pour accompagner un mouvement de transition qui s'appuie sur des changements dans les manières de produire, de consommer et d'habiter, de vivre en société en mobilisant des compétences et des ressources territoriales.

La publication du CGDD intitulée « *Société résiliente, transition écologique et cohésion sociale : études de quelques initiatives de transition en France. Premiers enseignements* »¹ avait déjà appelé l'attention sur l'intérêt de reconsidérer les modes d'intervention et les postures de l'action publique vis-à-vis d'une transition qui émane d'une « capacitation citoyenne », d'une mobilisation des compétences territoriales et d'une dynamique de l'action collective.

Fruit des *réflexions croisées d'un groupe de travail piloté par le CGDD et composé notamment d'acteurs publics territoriaux*², cette seconde publication vient compléter et approfondir la publication précitée. Tout en poursuivant l'exploration des initiatives de transition socio-écologique, elle approfondit le rôle de l'acteur public, en étant centrée sur les deux questions suivantes :

- l'essaimage et le changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique,
- les enjeux de transformation de l'action publique vis-à-vis d'une transition qui irrigue les territoires.

Dans la *première partie*, nous proposons des typologies des initiatives de transition socio-écologique. Ces initiatives sont dans la diversité des acteurs qui en sont à l'origine. Nous

1 CGDD, *Etudes et Documents*, N° 124, mai 2015,

2 Le groupe s'est réuni en 2016. Sa composition figure en annexe.

Introduction

étudions les manières dont ces acteurs se positionnent vis-à-vis des collectivités et de l'action publique, les dimensions sociales, écologiques et économiques qu'ils parviennent à associer entre elles et les synergies qu'ils suscitent à l'échelle des territoires.

Nous analysons ensuite les obstacles et les leviers de l'essaimage, afin de mieux identifier quelles peuvent être les pistes d'action publique à favoriser. Le sujet de l'essaimage et du changement d'échelle, en lien avec celui de l'action publique est l'objet de la *deuxième partie*. Quelles postures l'action publique peut-elle adopter pour encourager ces initiatives et favoriser une dynamique plus collaborative et partenariale de transition à l'échelle des territoires ? L'action publique se limite-t-elle à capter les expérimentations les plus exemplaires ou bien parvient-elle à générer une culture et une dynamique de transition par une animation et un dialogue territorial favorisant le croisement, la capitalisation et la fertilisation des expérimentations ?

Quels sont les enjeux de transformation de l'action publique ? La transition n'est-elle pas une opportunité pour l'action publique de reconsidérer ses manières de co-produire ses politiques avec les acteurs des territoires et de susciter des formes de co-production entre la société civile et les collectivités locales ? Cet enjeu de renouveau démocratique de l'action publique dans la transition socio-écologique est l'objet de la *troisième partie*. Le chantier est vaste, mais la question mérite d'être posée, car l'appropriation sociale et la mise en mouvement de la transition dans les territoires dépendent de ce renouveau démocratique.

Pour finir, la *quatrième partie* donne la parole à trois acteurs territoriaux, membres du groupe de travail. Ils sont porteurs de démarches publiques innovantes qui ont nourri les analyses qui précèdent.

Partie 1

Les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence



Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

De quelles initiatives parle-t-on ?

De quelle transition ? Qu'entend-on par « socio-écologique » ?

Comment ces initiatives émergent-elles ? Quels sont les acteurs de la transition ?

Comment l'acteur public contribue-t-il à l'émergence des initiatives de transition socio-écologique ?

DÉFINIR LES INITIATIVES ET LA TRANSITION

Les initiatives de transition socio-écologique émanent d'une multitude d'acteurs des milieux associatifs, économiques et citoyens. Ces acteurs s'impliquent dans des alternatives concrètes, afin de montrer que d'autres manières d'habiter, de produire de l'énergie, de consommer, d'entretenir ensemble les milieux de vie sont possibles. Le processus de transition écologique renvoie à des changements dans les pratiques et modes de vie, le développement économique et l'aménagement, selon une expérimentation apprenante des différents acteurs qui en sont à l'origine et les initient¹.

C'est pourquoi le terme « d'initiatives de transition socio-écologique »² a été préféré à celui « d'innovations »³, même si des interférences existent avec les « innovations sociales ». Cependant, si le concept d'innovation sociale prend de plus en plus d'importance, il recouvre aujourd'hui des réalités très diverses ; il reste flou, malléable et polysémique⁴. Les initiatives de transition écologique relèvent d'une mise en capacité d'agir collective et locale d'une diversité d'acteurs (citoyens, milieux associatifs et économiques...) partageant des compétences, savoir-faire et expérimentations, afin de mettre en lien leurs manières de vivre et de produire sur leur territoire (leurs manières d'habiter, de se déplacer, de se nourrir...).

Le qualificatif « socio-écologique » sous-tend l'idée que la transition illustre de nouvelles façons de penser et de prendre en compte l'environnement, la nature, le vivant dont les humains sont des contributeurs attentifs. La transition revient à intérioriser le changement environnemental global dans les pratiques de vie, l'activité locale, mais aussi le fonctionnement des sociétés. Elle définit un horizon d'attentes, procède d'un changement de valeurs, d'une reconnaissance que le

1 Rob Hopkins, 2014, « *Ils changent le monde !* », Editions du Seuil, collection Anthropocène, Paris 198 pages, <http://www.seuil.com/ouvrage/ils-changent-le-monde-rob-hopkins/9782021163278>

2 Dans cette synthèse, nous parlons « d'initiatives », dans la mesure où ce terme insiste sur « l'action de celui qui, le premier, propose, entreprend, réalise quelque chose de lui-même », et exerce son « droit de soumettre à l'autorité compétente une proposition en vue de la faire adopter par celle-ci ». Cette définition nous paraît adaptée aux initiatives de transition socio-écologique. Voir <http://www.cnrtl.fr/definition/initiative>

3 Le terme d'innovation renvoie dans la langue française au fait d'introduire quelque chose de nouveau (un nouveau produit, une nouvelle « technique »...) ce qui n'est pas l'objectif premier ni la finalité des initiatives de transition.

4 Comme le souligne une étude pour l'Ademe de septembre 2015, selon laquelle : « une innovation sociale n'est pas forcément une idée complètement nouvelle. La nouveauté et le potentiel de transformation sociale d'une innovation sociale se juge à l'aune du contexte (géographique, temporel, social...) dans lequel elle se développe », dans « Les innovations sociales et les différentes formes d'intelligence collective : un levier pour la transition écologique ? »

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

citoyen peut devenir acteur de la transition. Ainsi, la transition relève d'un changement social, dans la mesure où elle contribue à redéfinir les lignes de partage entre individus et sociétés et conduit à considérer la relation des êtres humains aux milieux comme un enjeu démocratique⁵. Les habitants et le milieu associatif, en s'engageant dans d'autres façons d'habiter (habitat partagé coproduit...), de consommer (achats locaux et équitables), d'entretenir leur milieu de vie (agriculture urbaine, aménagements urbains participatifs), de produire de l'énergie (« énergie citoyenne ») font du rapport à l'environnement un élément de consolidation d'autres liens et d'autres rapports sociaux dans la société. Ainsi, la transition implique une dynamique d'action collective pour s'imbriquer dans des pratiques de vie et des formes de coopération plus soutenues entre l'État, les collectivités locales et les acteurs de la transition. Insister sur le lien entre le social et l'écologie consiste à reconnaître que ces initiateurs de transition s'appuient sur le lien social et une économie plus coopérative pour poursuivre des visées écologiques. Cela consiste aussi à veiller à ce que la transition ne soit pas inégalitaire, c'est-à-dire qu'elle n'évince pas les plus pauvres et les plus précaires, ni ne mette pas à l'écart de la transition certains territoires.

Dans la littérature scientifique, la notion de transition socio-écologique s'ancre dans plusieurs courants de pensée.

Elle s'inscrit dans le prolongement des analyses des socio-écosystèmes qui, depuis Holling (1973), cherchent à expliquer les interactions qui se tissent, sur la longue période, entre les systèmes sociaux dans lesquels évoluent les activités humaines et les systèmes écologiques (biosphère, climat, espèces...).

*La première école, européenne*⁶, celle de Vienne, a étudié, dans une perspective historique, les interactions qui se structurent sur le long terme entre le développement des régimes socio-économiques des sociétés occidentales (industrialisation, régimes coloniaux...) et l'impact des activités humaines sur le métabolisme du Système-Terre (fonctionnement des écosystèmes, usage et épuisement des ressources). Ces interactions ont été synthétisées en quatre phases : accumulation, déstabilisation, effondrement, expérimentation-transition. Au sein de ces cycles longs, la transition apparaît comme une phase d'expérimentation et de reconstruction des interactions entre société et environnement, après des phases de déstabilisation au cours desquelles les régimes socio-économiques ont été confrontés à leurs propres limites sociales et écologiques. La transition est donc une période dans laquelle les sociétés opèrent des changements dans leurs régimes et relations à l'environnement, afin de dépasser les

5 Les individus sont envisagés comme l'une des parties prenantes et contributives aux changements des sociétés. L'enjeu démocratique réside dans le fait de considérer la relation au milieu comme conditionnant le devenir commun de l'humanité. À ce titre, il est important de renouer avec la pluralité des sens et des options de vie auxquels renvoie cette relation et de pouvoir débattre de sa dimension éthique et culturelle.

6 Nous mettons l'accent sur les écoles de pensée européennes de la transition social-écologique, plus adaptées aux problématiques territoriales et politiques françaises que les écoles de pensée étasuniennes.

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

contradictions sociales et écologiques auxquelles ils ont abouti.

La seconde école, néerlandaise, structurée autour des recherches de Rotmans, dans la lignée des travaux étasuniens sur les systèmes socio-écologiques, a cherché à expliciter quels sont les éléments des régimes socio-économiques qui accentuent les pressions sur les systèmes écologiques. Rotmans a identifié trois éléments ou facteurs « sociétaux » qui interagissent sur le fonctionnement écologique : les structures économiques et institutionnelles (types d'infrastructures, de marchés et d'institutions) ; les systèmes culturels (valeurs, représentations du futur, significations attribuées aux rapports nature-société) ; les pratiques (modes et habitudes de vie, pratiques de consommation et de communication). Selon cette école, des changements à ces trois niveaux (structures, cultures et pratiques) sont nécessaires pour impulser une dynamique sociétale de transition écologique (Loorbach and Rotmans, 2008).

La troisième école, également néerlandaise, est née d'une rencontre entre les avancées faites par Rotmans et celles de Geels (2010). Elle analyse les dynamiques territoriales et multi-acteurs de transition. Selon les auteurs, des niches d'expérimentations émergent, à l'échelle locale, dans les pratiques de vie, la production d'énergie, l'usage des ressources, etc. Ces expérimentations peuvent essaimer si elles s'associent à d'autres expérimentations complémentaires en « amont » ou en « aval » (cas de l'agriculture biologique par le changement des pratiques de maraîchage et d'alimentation), si elles sont relayées par une multitude d'acteurs (partage de savoir-faire par le tissu associatif, la multiplication des coopératives de distribution des produits biologiques) et si elles s'articulent aux initiatives des collectivités (changement de l'usage des sols, réserves foncières pour l'agriculture urbaine). La dynamique de transition dépend de la mise en synergie des initiatives portées par des acteurs multi-niveaux et du soutien des acteurs institutionnels aux conditions qui favorisent leur changement d'échelle (naissance de nouvelles filières énergétiques, de réemploi etc). Elle implique des changements concomitants dans les régulations institutionnelles, les systèmes culturels et les pratiques de vie. En effet, selon cette école, la rigidité de certaines structures socio-techniques (comme la centralisation de la production énergétique), économiques et institutionnelles comme le poids des grands groupes économiques et des réglementations) peut freiner la diffusion des expérimentations vers des échelles plus vastes et leur capacité à influencer les évolutions des régimes socio-économiques.

Enfin, *la quatrième approche* se réfère à la transition comme *chemin politique* conduisant à une « gouvernance réflexive ». Elle focalise l'attention sur l'approche *bottom-up* consistant à partager un certain nombre d'enjeux et d'incertitudes (changement climatique, pic pétrolier), afin de développer une mobilisation de l'action collective autour de ces enjeux, pour trouver des moyens d'y répondre collectivement et concrètement (Vob et al, 2006). Plus récemment, le courant des villes et territoires en transition (Hopkins, 2014) insiste sur la conscientisation du changement environnemental global et son intériorisation dans la transformation des pratiques de vie et des

relations aux collectivités pour développer une capacité de résilience des communautés locales. Cette approche met l'accent sur l'importance du pouvoir d'agir des citoyens, leur capacitation, pour engager par leurs initiatives une transition socio-écologique, afin de se préparer au pic pétrolier par la relocalisation des activités et des pratiques de vie moins préemptives de ressources (circuit court d'agriculture – achat de produits biologiques pour l'alimentation, aménagement urbain plus écologique...).

CARACTÉRISATION ET TYPOLOGIE DES INITIATIVES DE TRANSITION SOCIO-ÉCOLOGIQUE

Les initiatives de transition socio-écologique étant multiformes, il est important de préciser les conditions dans lesquelles elles émergent, les différents acteurs qui les portent et leurs relations à l'action publique. C'est pourquoi nous mettons l'accent sur *trois manières de les caractériser* :

- par les processus qui favorisent leur émergence,
- par les systèmes d'acteurs qui en sont à l'origine,
- par leurs positionnements vis-à-vis des acteurs et des politiques publiques.

1. Caractérisation des processus d'émergence des initiatives de transition écologique

Les initiatives de transition socio-écologique peuvent naître d'un *désir partagé de citoyens* de promouvoir d'autres pratiques de vie plus écologiques, participant d'une dynamique sociale de réduction des activités anthropiques humaines sur les dérèglements environnementaux. Elles peuvent aussi naître d'une *mise en lien d'acteurs appartenant au même territoire* qui souhaitent faire un autre usage de leur milieu en s'appuyant sur des ressources locales. Ou bien elles émanent d'une *volonté de développer une autre économie* et de *contribuer à la préservation des biens communs*.

Ces processus à l'origine des conditions d'émergence des initiatives de transition se conjuguent entre eux pour définir des chemins de transition socio-écologique. On peut les caractériser par :

- **Une expérimentation sociale⁷** : l'expérimentation émane de la rencontre entre des acteurs partageant des valeurs proches, des compétences et savoir-faire différents qu'ils sont prêts à mobiliser, faire évoluer pour co-produire des prestations réalisées dans un souci écologique qui rendent « service » à la société (par exemple, habitat écologique

7 L'expérimentation sociale est co-construite avec les bénéficiaires, elle renvoie à une finalité sociale (logement, lutte contre la précarité, emploi, insertion...) ou un enjeu sociétal (empreinte écologique, espace public, bien être-santé...), elle dépend d'une démarche d'action collective et de la production d'une alternative (faire autrement en associant les compétences ou ressources du territoire de façon participative...).

pour les plus pauvres, banque alimentaire en agriculture biologique pour les enfants les plus défavorisés). Ces prestations ont une finalité sociale. Elles répondent à une situation singulière de « vulnérabilité » difficilement prise en charge par les politiques publiques (par exemple la précarité énergétique des périurbains pauvres). Elles renforcent la résilience des territoires et des habitants face aux défis écologiques et aux crises.

- **Une dynamique territoriale d'action collective** : dans ce cas, la mise en synergie d'acteurs locaux permet de composer de nouveaux assemblages de compétences et de prestations à partir de l'activation de ressources locales (connaissances du territoire et de ses acteurs), d'apporter des réponses collectives aux enjeux du devenir du territoire; mais aussi de favoriser une dynamique de mise en mouvement des différentes composantes de la société civile (universités, milieux économiques, associations de défense de l'environnement...) autour de projets dans lesquels chaque partie prenante coopère et apporte sa contribution à un projet d'intérêt collectif.
- **Une transition économique et écologique** : associer la transition écologique à la transition économique signifie aussi que l'économie locale accompagne des changements dans les modes de vie (de se déplacer, de manger, d'habiter...) en mettant en lien producteurs et consommateurs, aménageurs et usagers, voire en les associant à la définition des prestations délivrées. La rentabilité n'est pas, dans ce cas, le moteur premier de l'activité ou de la prestation délivrée. L'activité est définie de telle sorte qu'elle permette une économie moins préemptive de ressources, favorise l'usage des ressources locales (échanges locaux de matières, d'énergies, de savoirs), veille à ne pas reporter les coûts écologiques et sociaux sur des populations et des territoires déjà fragilisés, et ménage les milieux dans lesquels elle prend place ou s'inscrit, en pensant aux générations futures.
- **Des initiatives contributives de biens communs** : ces initiatives émergent lorsque les différentes parties prenantes mettent en synergie les compétences locales pour contribuer à défendre, sauvegarder, restaurer ou rétablir une qualité collective qui fait défaut tenant à la qualité du patrimoine, du territoire, des ressources naturelles (telles que la qualité de l'air et de la ressource en eau), et des écosystèmes⁸. Cette contribution aux biens communs requiert une gestion commune ou concertée passant par la coopération d'acteurs multiples ou la constitution de collectifs d'acteurs locaux gérant en commun la ressource. Comme le souligne E. Olstrom (1990), cette gestion commune implique une dynamique d'action collective et l'accord sur un certain nombre de principes communs de fonctionnement qui émanent de ce collectif⁹. L'action publique peut intervenir mais ne

8 Il existe un grand nombre de parties prenantes associées à la production de cette qualité collective : les citoyens, ménages, associations, entreprises, agences (de l'eau...). Celle-ci ne peut être confiée à une seule entité.

9 Olstrom E., 1990, *La gouvernance des biens communs, Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck, Bruxelles, (traduction française, 2010).

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

pas se substituer à la dynamique d'action collective au risque de mettre en place un pouvoir centralisé de contrôle de l'usage de la ressource néfaste à la prise en charge de sa préservation ou de sa pérennité par le collectif qui l'utilise ou l'entretient. Ces initiatives conduisent à redéfinir le champ de l'action publique vis-à-vis de cette production collective de « biens communs »¹⁰.

Ces quatre caractéristiques nous permettent d'indiquer les attributs des initiatives de transition socio-écologique sur lesquels l'action publique pourrait concentrer son attention pour en soutenir l'émergence et l'essaimage.

Encadré 1 :

En résumé, les initiatives de transition socio-écologique sont :

des démarches de transition au point de rencontre des expérimentations sociales et des dynamiques territoriales donnant lieu à une mobilisation de l'action collective dans la durée ;

des initiatives d'intérêt collectif poursuivant des finalités sociales et écologiques contributives de biens communs (restauration d'une qualité collective de patrimoine, de savoirs partagés, de ressources naturelles...) co-produites et gérées en commun avec les bénéficiaires ou en lien avec eux ;

dont l'émergence tient à la constitution partenariale d'acteurs et à l'accompagnement par des politiques publiques redéfinies.

2. Caractérisation des systèmes d'acteurs et des cultures d'intervention

Cette seconde caractérisation s'intéresse aux acteurs qui sont à l'origine des initiatives, à leur « culture d'intervention » qui émane des milieux professionnels, économiques, associatifs ou citoyens. Dans ce cas, les compositions entre la dimension écologique et la dimension sociale, politique ou économique prennent des formes variées qui se caractérisent par trois figures types :

- celles où une intervention à l'origine sociale et solidaire fondée sur l'apprentissage collectif et l'éducation permanente incorpore peu à peu un souci d'écologie (l'écologie en partage),
- celles pour lesquelles l'engagement ou *l'empowerment* citoyen intègre plus explicitement des motivations écologiques ou un civisme environnemental,
- celles dans lesquelles l'initiative économique s'ancre davantage dans le fonctionnement écologique du territoire et le développement de nouvelles filières économiques et vise la préservation ou régénération écologique.

10 Pour comprendre la distinction entre biens privés, biens communs et biens publics, nous renvoyons le lecteur aux articles de Jean-Marie Harribey qui a d'ailleurs fait une analyse critique des travaux d'Olstrom. Voir notamment accessible sur internet l'article suivant : <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/biens-collectifs.pdf>

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

Dans ces trois cas, c'est bien l'état d'esprit initial et la « culture » d'intervention des acteurs qui sont élargis à de nouveaux horizons. Des initiatives de transition issues d'une culture d'intervention sociale, de participation citoyenne ou d'une culture économique sont alors davantage mises au service d'une vision et de finalités écologiques.

Nous proposerons donc de distinguer trois grandes catégories :

- ***Des initiatives à dominante socio-écologique portées par les acteurs associatifs***

Des professionnels issus du champ de l'insertion (sociale ou économique), des milieux associatifs et de l'éducation populaire étendent leurs activités aux domaines des pratiques de la vie quotidienne et de la délivrance des services mettant en lien des compétences territoriales, des tissus associatifs constitués et leur connaissance des populations les plus fragilisées. Ils accompagnent les initiatives locales d'habitats et de jardins partagés, de circuits courts d'alimentation, de restauration collective et de ressourceries, etc. Leurs systèmes de valeurs et leurs modes d'action, fondés sur les principes d'utilité sociale, de l'apprentissage collectif, du principe « une personne, une voix », s'accordent avec la pratique de l'écologie. Ces acteurs développent souvent des positions de niche dans des domaines de services essentiels (logements pour migrants ou Roms, seconde vie des produits électroniques, épiceries solidaires, etc.).

Encadré 2 : L'association « Habitats solidaires » a conduit au départ des projets centrés sur la réhabilitation des copropriétés dégradées, puis a développé au fur et à mesure des compétences dans le portage foncier et la réalisation d'habitat partagé et participatif à forte efficacité énergétique comprenant des logements en accession sociale à la propriété dédiés aux plus démunis¹¹

- ***Des initiatives citoyennes à dominante politico-écologique***

Encadré 3 : L'expérience d'Éoliennes en Pays de Vilaine (EPV) a développé des parcs éoliens coopératifs grâce à l'épargne citoyenne et a déployé un véritable savoir-faire aujourd'hui reconnu nationalement. Le premier parc éolien citoyen a été réalisé à Béganne en 2014 après 10 ans de mobilisation et de combat. Cette prise en main par des citoyens éclairés de la question énergétique démontre la capacité de la société civile à se mobiliser et à fédérer autour d'un projet commun de nombreux acteurs publics, privés et à développer des compétences pour aboutir à la réalisation d'un parc éolien terrestre d'un nouveau genre¹²

Des citoyens « prennent la main » et démontrent qu'ils peuvent s'investir dans des alternatives concrètes. C'est l'esprit des Villes en transition, de « Énergie citoyenne », avec le recours à la finance citoyenne, de « Do it Yourself », avec les partages de savoir-faire. L'acteur politique peut être perçu comme un partenaire mais, s'il ne coopère pas, il est contourné. Les formes d'engagement sont évolutives, les implications citoyennes se maillent par affinités de sens, avec le partage d'expériences existentielles et la conception d'autres relations « hommes-milieus ».

- **Des initiatives à dominante economico-écologique portées par des entreprises**

Ces initiatives prennent place dans la structuration de nouvelles filières économiques qui s'appuient sur la valorisation et la mise en lien des ressources du territoire et des savoir-faire locaux. La dynamique locale de mobilisation des compétences s'articule autour de la création de nouvelles filières d'économie écologique. Ces initiatives cherchent en particulier à territorialiser les systèmes constructifs et énergétiques (architecture et habitat écologiques, génération de produits bio-sourcés, production énergétique locale).

Encadré 4 : **Tierrhabitat** est une coopérative d'éco-construction et de rénovation implantée dans le Pays d'Ancenis en Loire Atlantique (créée en 2005). Cette scop utilise des matériaux naturels locaux (bois, paille, chanvre, chaux), ce qui valorise les producteurs de céréales, nombreux sur ce territoire. Tierrhabitat vise à rendre accessible l'éco-construction et la rénovation écologique au plus grand nombre moyennant une contribution importante aux travaux. La scop contribue à la structuration de la filière économique de l'éco-construction et à la formation de nouveaux métiers notamment dans le cadre de l'association Echobat, le réseau ligérien de l'éco-construction, qui regroupe des acteurs économiques engagés dans le développement durable.

Le mode d'entrepreneuriat des acteurs est souvent celui de l'économie sociale et solidaire.

3. Caractérisation des rapports entre initiateurs de transition et acteurs publics

Toute initiative de transition prend place et se définit dans un certain rapport au politique et à la citoyenneté, elle peut les mettre en tension, en rejeter les formes, en chercher d'autres expressions. De même, les acteurs publics réservent un accueil différencié aux initiatives de transition, selon la perception qu'ils ont de la prise en compte du bien commun par l'initiative, selon la manière dont les porteurs de projet les saisissent.

Cette troisième manière de qualifier les initiatives et initiateurs de transition considère donc leur rapport à l'acteur et à l'action publics. Ces relations peuvent être appréhendées par :

- les positions et postures des initiateurs de transition vis-à-vis de l'action publique,
- les positions et postures de l'action publique vis-à-vis des initiateurs de transition.

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

a. Les initiateurs de la transition développent vis-à-vis de l'action publique les stratégies suivantes :

– **Une stratégie de complémentarité** : certains acteurs se positionnent en complémentarité, voire en appui ou accompagnement de l'action publique en comblant certains de ses manques ou imperfections (habitat participatif ¹¹, entreprise d'insertion par la restauration sociale¹²...).

– **Une stratégie de lobbying** : certains porteurs de projet cherchent à influencer sur les cadres de l'action publique : la production législative, les référentiels d'action et les projets de territoire (tel Terre de liens¹³) ou bien la production d'expertises, de solutions alternatives d'aménagement, de réemploi de matériaux et d'utilisation de l'espace public (tel Bellastock¹⁴).

– **Une stratégie alternative** : d'autres porteurs de projets militent pour un changement du « modèle de développement » (consommériste et productiviste) considéré comme défavorable à la « production de richesses humaines » et se positionnent en parallèle ou en alternative de l'action publique en démontrant ses contradictions et ambiguïtés. Ils favorisent une relocalisation d'activités utiles à la régénération des ressources locales et aux prestations délivrées aux habitants renouant ainsi le lien entre « producteurs et usagers » du territoire (*Exemple : Énergie partagée* ¹⁵).

– **Une stratégie de prise de distance avec les institutions, voire d'opposition** : d'autres se situent en marge ou à côté du politique, considéré comme peu apte à mener des politiques alternatives ; ils organisent des événements festifs, des chantiers solidaires et des animations de « bouts de ville » laissés en friches pour y développer de l'agriculture urbaine, des villages éphémères pour Roms ou réfugiés, des modes alternatifs de vie et de consommation en s'appuyant sur le tissu associatif et citoyen.

Ces différentes stratégies peuvent parfois se combiner. Les relations entre les initiateurs de la transition et les collectivités ne sont pas toujours faciles à construire. Il s'agit d'articuler la recherche de soutien, de convergence d'intérêts, de partenariats avec la défiance à l'égard de possibles liens de dépendance et la crainte d'instrumentalisation. Des concurrences de leadership entre collectivités et initiatives citoyennes peuvent apparaître, notamment si l'exécutif, les élus des villes et des collectivités, se placent ou sont perçus comme se plaçant dans une posture de surplomb ou de protection, reconnaissant peu les savoirs citoyens et faisant passer les « enjeux métropolitains » devant les revendications habitantes. Ces postures ont été signalées à l'occasion de certains projets du « Grand Paris » incluant des infrastructures de transport et des équipements d'envergure métropolitaine, comme les équipements sportifs. Ces

11 <https://www.habitats-solidaires.fr/>

12 <http://e-rse.net/baluchon-a-table-citoyens-économie-sociale-solidaire-exemple-15945/>

13 <https://www.terredeliens.org/-un-mouvement-trois-piliers-.html>

14 <http://www.bellastock.com/presentation/>

15 <https://energie-partagee.org/>

grands projets pourraient pourtant offrir l'occasion, selon les comités citoyens interviewés, de mettre en débat les difficultés d'usage et de vie qu'ils rencontrent dans l'espace urbain, afin d'énoncer des pistes d'amélioration, concourant à surmonter les problèmes de coupures urbaines et d'inégalités dans l'accès aux équipements et aux transports collectifs (améliorations des cheminements piétons et cyclistes sur des parcours domicile-travail et domicile-école...), mais aussi d'inégalités face à la transition énergétique, en favorisant une animation locale autour des possibilités de réhabilitation énergétique et des structures partenariales pour accompagner l'habitant dans cette transition, comme à Saint-Denis et Montreuil.

Des conflits peuvent ainsi naître entre les conceptions du développement économique et urbain des collectivités et celles portées par les acteurs de la transition.

Des conflits d'intérêts entre économie et écologie à l'échelle des territoires se traduisent par la faveur donnée aux grands projets d'aménagement considérés comme source de croissance économique, en ne considérant pas assez les alternatives de transition dont ces projets peuvent être porteurs à partir d'une approche d'écologie urbaine, d'une prise en compte des usages et d'une économie sociale et solidaire, plus territorialisée. Des tensions existent entre les élus et les acteurs de la transition lorsque ces derniers trouvent peu d'écho à leurs demandes d'exploration de ces alternatives qui permettraient d'envisager d'autres scénarios possibles du devenir des territoires et de délibérer sur les enjeux à moyen terme des solutions préconisées. Des formes de mobilisation revendicatives au sein de la société civile peuvent conduire au blocage du dialogue démocratique, des initiatives de transition émanent des formes de mobilisation environnementale issues de situations conflictuelles entre les citoyens et les autorités aménagistes¹⁶. Si ces cas restent exceptionnels, ils témoignent des difficultés de l'action publique dans l'entrée en démocratie des questions environnementales.

b. Les acteurs publics adoptent des postures différenciées vis-à-vis de ces initiatives de transition :

Certaines *ambiguïtés* de l'action publique ont été soulignées au sein du groupe de travail.

D'une part, l'État renforce ses missions régaliennes, comme c'est le cas en matière de transition énergétique, et engage ses services déconcentrés à accompagner cette transition, alors que les « modes de faire » des services dont le temps de travail est dominé par le suivi réglementaire, les actions de contrôle, la contractualisation des objectifs évoluent peu, et sont peu propices au dialogue environnemental nécessaire à l'accompagnement des initiatives de transition socio-écologique. D'autre part, les élus des collectivités ont tendance pour faire face à leurs responsabilités à recourir à une expertise urbaine et environnementale correspondant à celle demandée par les services de l'État (expertise technique sur les impacts environnementaux des projets) et à dissocier la consultation citoyenne de cette production d'expertise. Cette situation

16 Exemples : Notre-Dame-des-Landes, projets urbains proposés pour la candidature francilienne aux Jeux Olympiques.

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

crée une distance entre élus, experts et citoyens, plutôt que de favoriser des zones de dialogue et d'acculturation réciproque sur les perceptions des milieux et leurs devenirs, qui seraient nécessaires à l'orientation des projets. L'émergence des initiatives de transition « en marge du politique » ou à « côté de la politique publique » peut en être une conséquence de cette situation, les porteurs de projets n'ayant pu s'arrimer au bon moment aux « projets de la collectivité ».

Les acteurs publics adoptent des postures différenciées vis-à-vis de ces initiatives de transition, selon les conditions d'émergence et le domaine de celles-ci, selon les acteurs qui les portent et la manière dont ils le font.

– Certaines collectivités accueillent et cultivent les initiatives citoyennes sur leur territoire, afin de ne pas se couper des expérimentations locales potentielles, les incorporent progressivement dans l'adaptation de leurs politiques publiques (jardins partagés, entreprises sociales et solidaires...); certains élus (Loos-en-Gohelle, Grande-Synthe...) tentent d'impulser un mouvement de transition sur leur territoire en y associant les producteurs locaux.

– Certaines collectivités tentent d'utiliser les initiatives de transition au service de leurs orientations politiques; certaines reprennent à leur compte les expérimentations initiées par les acteurs de la transition (dans le réemploi de matériaux¹⁷, la restauration participative et solidaire¹⁸...). Certains porteurs de projet peuvent considérer qu'ils sont instrumentalisés.

– D'autres collectivités ignorent les initiatives de transition, car ce n'est pas une mission identifiée susceptible d'entrer dans une politique publique dont ils ont la charge et pour laquelle ils ont du temps à consacrer.

– D'autres collectivités les considèrent « en parallèle de leur action », pouvant juger qu'elles vont à l'encontre des objectifs publics¹⁹, du respect du cadre normatif et réglementaire et des choix opérés par l'État en termes de politiques énergétiques notamment. Elles cherchent alors à les marginaliser.

– D'autres enfin considèrent qu'elles ne sont pas légitimes dans leurs revendications.

Il existe ainsi une diversité de positions et postures des porteurs d'initiatives de transition socio-écologique vis-à-vis de l'action publique et inversement une pluralité de postures de l'action publique vis-à-vis de ces initiatives.

17 <https://www.amc-archi.com/article/expert-en-reemploi-une-nouvelle-mission-pour-les-architectes-par-julie-benoit-association-bellastock>, 3927

18 <http://www.lclar.htmlbo-ess.org/Un-restaurant-traiteu>

19 <http://democratie.areneidf.org/projets/sucy-environnement-et-transition> : au cours de notre étude de 2015, nous avons réalisé un entretien avec Sucy en transition qui nous avait signalé cette posture de la collectivité les mettant en parallèle et peu en interaction avec ses projets, ce qui est confirmé par cette note de l'Arene IDF.

BREF FOCUS SUR LES ACTEURS DE LA TRANSITION

Les acteurs de la transition sont multiples. Ils viennent des milieux citoyens, associatifs, économiques, mais aussi des élus et des collectivités. Les motivations et les postures des uns ne recoupent pas forcément celles des autres comme nous venons de le voir.

Nous rappellerons brièvement que l'action publique accélère son action en faveur de la transition. La loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, la réforme territoriale (loi NOTRE), visent une meilleure coopération entre niveaux de collectivités, l'implication de celles-ci dans des projets territoriaux à « énergie positive et pour la croissance verte » et des dispositifs incitant l'utilisateur final à renouveler son cadre de vie de manière moins énergivore. La mise en œuvre de ces mesures recèle quelques difficultés notamment liées à la faiblesse des marges financières des ménages et des collectivités et aux ambiguïtés des leviers d'action, plus souvent ciblés sur des guichets et programmes spécifiques que fondées sur des démarches transversales.

Les acteurs citoyens de la transition ne sont qu'une petite fraction à pouvoir se mobiliser et s'engager dans une action collective. Il est reconnu que ceux qui se mobilisent sont des personnes avec un capital culturel et social conséquent, qui connaissent plutôt bien le territoire et ses acteurs mais aussi les rouages publics²⁰. Il ressort de nos entretiens que les habitants sont relativement conscients des inégalités territoriales, sociales et environnementales qu'ils subissent, mais qu'ils ont leurs propres mots et langages pour les qualifier ou en faire part à la collectivité. Ils perçoivent aussi quelles pratiques de vie ils pourraient faire évoluer pour les mettre en concordance avec un souci d'écologie (réhabilitation énergétique, alimentation, déplacement...). Ils n'ont cependant généralement pas l'opportunité de s'organiser pour passer à l'acte, ce qui semble plus facile dès lors que se constituent des collectifs (comités et associations de quartier...) et que se créent des liens entre personnes souhaitant promouvoir des alternatives (bailleurs, prestataires de la rénovation, collectifs d'habitants). La médiation et la dynamique d'action collective, comme le montrent les expérimentations de l'agence locale d'énergie basée à Montreuil²¹ sont des facteurs importants.

Les valeurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) sont fédératrices. Les acteurs de la transition et en particulier de l'ESS ont des capacités pour mobiliser, s'auto-organiser, interpellier les pouvoirs publics et faire du lobbying auprès d'eux, faire appel aux financements publics mais aussi à la finance solidaire. Ils ont appris à mutualiser et développer des ressources et savoir-faire, mais aussi à former, partager, débattre, rendre compte, voire interagir sur le contenu de l'action publique et les modalités de sa mise en œuvre, dès lors que les objectifs visés se rejoignent (exemple dans la transition énergétique). Ces acteurs savent aussi saisir les opportunités des appels à projet lancés par des collectivités ou par l'État mais aussi des labels,

20 cf. les travaux précédents pour le CGDD (Etudes et documents n° 124, mai 2015)

21 <http://www.agence-mve.org/>

Partie 1 : les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence

s'organiser en pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Ils contribuent à faire connaître des projets citoyens, créent des espaces d'échanges multi-acteurs²².

L'essor de l'économie de pair à pair ou du partage montre aussi que se développent des modèles économiques hybrides, les valeurs de l'ESS se diffusant au-delà des structures historiques de celle-ci, dans le chemin ouvert par la loi de 2014 relative à l'ESS.

Les professionnels à l'origine des initiatives de transition écologique sont généralement ceux qui ressentent des limites à leur domaine d'activité et souhaitent expérimenter d'autres manières de l'exercer, de délivrer des services, de répondre à des problématiques du territoire (par l'agriculture biologique qui peut fournir certains aliments aux cantines scolaires à travers les « fermes Terre de Liens »²³, par l'habitat participatif qui peut inclure des personnes à faibles ressources et présenter des atouts énergétiques²⁴).

Dans de nombreux cas, l'innovation n'est pas recherchée en tant que telle mais est mise au service de ces nouvelles réponses, fruits d'une expérimentation collective co-construite, avec des valeurs et une connaissance du territoire partagées ; le lien au territoire est souvent mis en avant comme un espace de ressources à mobiliser en faveur d'un nouveau type de développement local.

Ces initiatives témoignent le plus souvent d'une autre « façon de faire » et de projeter le devenir du territoire. Elles intègrent une forte composante participative (le « faire avec les compétences du territoire »), de sensibilisation et de formation, et de mise en liens d'acteurs aux savoir-faire complémentaires. La « prise d'initiative » est le moyen de « faire entendre sa voix », de s'engager concrètement dans l'invention et la réalisation d'un projet alternatif. Les formes d'engagement évoluent ; l'engagement est motivé par la possibilité d'être force de proposition, d'expérimenter des initiatives à taille humaine et à petite échelle, qui peuvent se répandre et faire des adeptes. Il s'agit d'expérimenter en considérant le « déjà-là » et en prenant une part d'initiative dans la transformation de son cadre de vie, l'entretien de son milieu et l'agir collectif, et ainsi de contribuer à la transformation des modes de vie dans la « polis », la cité.

En conclusion, les conditions d'émergence des initiatives de transition oscillent entre coopération et conflictualité. Leur développement repose sur les possibilités d'accompagnement et d'essaimage, ce qui renvoie au rôle des différents acteurs publics dans la mise en œuvre de la transition écologique.

22 cf. rapport précité, « Société résiliente et cohésion sociale » Cerema Ouest, 2015, N.Racineux et L.Guilbot

23 <https://www.terredeliens.org/toussacq.html>

24 <https://www.habitats-solidaires.fr/>

Partie 2

Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique



Avant d'aborder les conditions de l'essaimage des initiatives de transition socio-écologique, il convient de revenir sur ce qu'est l'essaimage et quelles sont ses différentes formes.

Le repérage ensuite des facteurs de l'essaimage nous conduira, a contrario, à l'analyse des freins, puis des leviers. Quelles postures en effet l'action publique peut-elle adopter pour encourager ces initiatives et favoriser le croisement, la capitalisation et la fertilisation des expérimentations ?

QU'EST-CE QUE L'ESSAIMAGE ? QUELLES SONT SES DIFFÉRENTES FORMES ?

L'essaimage est un processus de reconnaissance, de déploiement d'initiatives et/ou d'expérimentations, de transmission qui vise le changement d'échelle territorial d'initiatives ayant atteint une certaine maturité, c'est-à-dire ayant fait leurs preuves, apporté des réponses nouvelles, complémentaires, porteuses de transition.

Ce processus peut se décliner selon différentes méthodes.

Il peut s'agir d'une exportation ou d'une traduction de l'initiative dans un autre contexte. Il peut s'agir aussi d'une ramification de plusieurs initiatives entre elles partageant une même finalité qui rassemblent leur énergie, moyens et savoir-faire pour faire système et contribuer à construire de nouvelles solutions.

L'essaimage peut donc contribuer à amplifier ou à accélérer le processus de transition. Pour cette raison, il peut être un objectif ou une composante importante de l'accompagnement des initiatives par l'acteur public. Plusieurs organismes en France travaillent sur l'essaimage, en ont approfondi la doctrine et développé depuis plusieurs années des accompagnements concrets, principalement dans le domaine social, articulé de plus en plus souvent au domaine écologique. C'est notamment le cas du laboratoire de l'économie sociale et solidaire, de l'AVISE, du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)¹, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de l'ADEME.

Dans le rapport du SGMAP « *Ensemble, accélérons* » de 2015, il est mentionné qu'« *'essaimer revient à démultiplier l'action sur quelques territoires, à l'adapter à d'autres territoires en la contextualisant, à capitaliser autant la solution que la démarche qui en est à l'origine* ».

L'AVISE² en tant qu'agence de développement de l'économie sociale et solidaire considère l'essaimage comme une des voies possibles du changement d'échelle. Pour favoriser ce changement d'échelle, elle a élaboré un guide³ pour les entreprises sociales qui propose *cinq stratégies* pour changer d'échelle en mettant en avant les avantages et inconvénients de chacune d'elles, les facteurs-clés et les écueils à éviter. Ces cinq stratégies, qui peuvent

1 cf. Le rapport « ensemble, accélérons » du SGMAP sur l'essaimage et le changement d'échelle, 2015

2 <http://www.avise.org/>

3 « Stratégies pour changer d'échelle, le guide des entreprises sociales qui veulent se lancer », AVISE, 2015

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

s'articuler et se combiner entre elles dans un processus d'essaimage, sont les suivantes :

- *la diversification : créer une nouvelle activité pour enrichir son modèle.*
- *la duplication : répliquer son modèle sur d'autres territoires.*
- *la fertilisation : diffuser son savoir-faire à une plus grande échelle.*
- *la coopération : se rapprocher d'autres structures pour faire mieux et plus.*
- *la fusion : regrouper son patrimoine avec une autre structure.*

Ces cinq stratégies sont reprises par le SGMAP dans son rapport de 2015.

Si les dénominations de ces cinq stratégies recouvrent bien des processus distincts, en revanche, selon l'AVISE⁴, les termes de répllication, transposition, duplication, essaimage sont autant de termes utilisés de façon indifférenciée pour évoquer un même phénomène : une démarche plus ou moins volontaire de reproduire le concept de l'initiative territoriale, et notamment son impact social ou environnemental, sur un autre territoire, tout en l'adaptant à la réalité locale. L'essaimage comprend toujours une partie d'adaptation.

Les porteurs de projet qui cherchent à essaimer une initiative mettent en avant l'objectif d'atteindre de nouveaux bénéficiaires, de nouveaux territoires ou de nouveaux marchés pour répondre à des besoins sociaux ou environnementaux en croissance. Il s'agit pour eux de passer de l'expérience réussie en laboratoire à la production en série, certains emploient même le mot d'« industrialisation ».

La volonté de changer d'échelle peut aussi ne pas venir directement de l'innovateur ou du porteur de projet mais d'une certaine pression exercée par l'écosystème des collectivités locales, financeurs et autres partenaires. Le risque est alors d'amener certaines innovations sociales à grandir trop tôt et trop rapidement, les mettant ainsi en péril. La capacité à apprécier la maturité de l'innovation est donc essentielle.

4 Nous nous appuyons dans cette partie sur l'expertise de Luciana Calvetti, chargée de mission à l'Avise et membre du groupe de travail.

Encadré 5 : Quelles sont les différentes formes et méthodes d'essaimage ? Trois modèles identifiés par l'AVISE :

Les travaux de l'Avise mettent en évidence des méthodes plus ou moins souples pour transférer ou transposer une initiative sur un nouveau territoire. Les trois modèles identifiés sont l'essaimage franchisé, l'essaimage souple et l'essaimage par dissémination.

- **L'essaimage franchisé et l'essaimage souple** : dans ces deux déclinaisons, l'essaimage repose sur la transposition d'une *initiative* ayant fait ses preuves et dite « mère » par des porteurs de projet qui vont la répliquer sur de nouveaux territoires. Selon la volonté de contrôle de l'initiative mère vis-à-vis des porteurs de projet, l'essaimage sera considéré comme souple, si les liens de collaboration existent mais sont distendus ou comme franchisé si le processus de transposition est très documenté et réglementé, voire contractualisé. La différence entre les deux modes d'essaimage tient généralement dans l'existence ou non de documents à valeur contractuelle liant les deux initiatives, sorte de cahier des charges qui permet de garantir une cohérence dans le fonctionnement, les objectifs et les activités des projets répliqués sur différents territoires.

- **L'essaimage par dissémination ou fertilisation** : c'est le mode de diffusion le plus libre, le plus spécifique aux organisations de l'ESS, mais également aux initiatives de transition socio-écologiques, qu'elles soient portées par des citoyens ou par des associations. **Il est aussi le moins documenté.** Il consiste en une mise à disposition volontaire, par l'initiateur du projet, d'informations permettant à d'autres de s'en inspirer. Il n'existe pas de lien formalisé entre les structures qui se sont inspiré du concept, mais éventuellement une volonté de partage d'expérience et de capitalisation. La dissémination est mise en place si la structure fondatrice qui a expérimenté, évalué puis validé une solution ne souhaite pas la développer elle-même sur d'autres territoires. Elle peut alors faciliter et soutenir la diffusion de son innovation par dissémination. Cette dissémination peut cependant être très formalisée.

Un exemple : l'auto-réhabilitation accompagnée (ARA), méthode de réhabilitation énergétique de logements pour des personnes en difficulté mise au point par l'Association Nationale des Compagnons Bâisseurs (ANCB). Cette méthode met le bénéficiaire au centre du dispositif, il est accompagné par une équipe de volontaires et d'animateurs techniques pour mener à bien les travaux de son logement. L'ANCB a construit un référentiel autour de l'ARA et déposé son innovation. Elle prévoit de multiplier son impact social par dix en formant, outillant mettant en réseau et évaluant près d'une centaine d'opérateurs en France, qui seront en capacité de mettre en place des chantiers ARA.

Source : Luciana Calvetti.

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

Dans tous les cas de figure, les acteurs qui sont à l'origine des initiatives de transition ou associés à leur émergence vont influencer les conditions d'essaimage et le chemin de leur mûrissement. Les évolutions dans la gouvernance des relations entre État, collectivités et société civile sont donc importantes à considérer.

QUELS SONT LES FACTEURS DE L'ESSAIMAGE ?

L'essaimage dépend des acteurs ou de l'acteur qui joue un rôle moteur dans la mobilisation de l'action collective et des relais qu'il(s) trouve(nt) dans les conditions existantes de gouvernance. Généralement, cet acteur, comité citoyen ou structure de l'économie sociale et solidaire, a une bonne connaissance de l'environnement institutionnel et local. L'objet de l'initiative social-écologique, le langage utilisé pour qualifier le besoin auquel celle-ci tend à répondre, l'angle par lequel ce besoin est appréhendé et le point d'appui par lequel il peut susciter l'adhésion et la mobilisation sont autant de conditions de mûrissement de l'initiative, processus souvent long, partagé lorsqu'il émane d'une expérience qui fait écho aux situations vécues par d'autres.

La dimension temporelle de la mobilisation est aussi à considérer : le contexte national et local peut se révéler propice à une accélération du processus d'essaimage, ou au contraire favoriser le repli sur soi des acteurs publics, phénomène observé chez des acteurs publics territoriaux en restructurations fréquentes depuis dix ans.

Encadré 6 : L'apport de la sociologie de l'innovation (d'après Michel Callon et Bruno Latour)

- L'essaimage s'effectue par des expérimentations, **des événements qui se connectent ou sont connectés** par des acteurs qui voient des associations possibles entre savoir-faire et initiatives

- L'essaimage dépend **de la dynamique des réseaux** qui connectent et remodelent des savoir-faire, des compétences (notion de réseau socio-technique), et met en lien les intérêts et les valeurs pour aboutir à des compromis. La dynamique des réseaux doit se consolider pour qu'une initiative émerge et essaime (si la mise en réseau n'est pas consolidée l'initiative a du mal à émerger et essaimer). La mise en réseau ajoute des connexions nouvelles, connecte des acteurs avec d'autres, impose certains mouvements.

- L'essaimage peut aussi être la résultante d'un ensemble de décisions, de coups de force, de négociations politiques. L'essaimage dépend des **interactions**, des relations d'échanges, des flux d'information entre des acteurs venus d'horizons différents.

- L'essaimage renvoie au fait qu'une expérimentation locale puisse devenir visible, être capitalisée, par d'autres, dans des contextes différents, ce qui nécessite des adaptations. **Ce qui paraît important c'est d'installer l'organisation des échanges et des apprentissages croisés.**

- La notion de traduction renvoie à l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion ... par lesquels les acteurs se font attribuer l'autorité de parler et d'agir au nom d'autres acteurs. Elle renvoie aussi à la mise en relations d'acteurs qui n'auraient aucune raison de se rencontrer sans des dispositifs qui cadrent cette interaction (importance de ces dispositifs). **L'organisation de la traduction là où la coopération ne se produit pas est importante pour l'essaimage.** Cela permet de créer un système d'échange pour que les acteurs puissent se saisir d'idées en les transformant, en les adaptant à leur contexte singulier

Les travaux conduits entre 2013 et 2015⁵ et ceux du groupe de travail en 2016 ont permis d'identifier les facteurs ou la combinaison de facteurs qui contribuent à l'essaimage des initiatives menées dans les territoires.

- *Un écosystème d'acteurs bien dotés*, des corps intermédiaires qui fédèrent les acteurs et ressources des territoires
- *des affinités qui se construisent autour du partage d'un système de valeurs* (rendre

5 Cf publications Cgdd et Cerema précitées

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

service à l'humain et à l'environnement) et de modes de fonctionnement (la participation, la co-gestion, les processus d'émancipation, les co-financements)

- la *consolidation par le maillage des structures* et actions sur un territoire plus large
- la *contribution à des politiques publiques* et initiatives publiques (qui donne une visibilité, des moyens supplémentaires)
- le partage, la valorisation et capitalisation d'expériences, de compétences, de savoir-faire et méthodes (logique d'apprentissage collectif)
- l'accompagnement des porteurs de projets, la formation, le soutien de processus d'apprentissage collectif et de partenariats
- la mise en réseau, l'animation territoriale d'un cercle de partenaires
- la contribution à la structuration d'une filière
- La diversification des sources de financement, la mutualisation de moyens, du capital risque
- la capacité de lobbying auprès des collectivités, des financeurs, des instances publiques.

Plus largement, *le cercle vertueux* du changement d'échelle reposerait sur la rencontre :

- de minorités actives de la société civile parmi les « plus dotées », engagées autour d'un objet fédérateur et qui mènent des expérimentations dont elles tirent des enseignements pour développer des actions à forte utilité socio-environnementale et essaimer à différentes échelles de territoires
- et d'acteurs publics ou para-publics à la recherche de nouveaux partenaires, d'une contribution de la société civile aux politiques publiques dont les intérêts convergent et qui s'associent autour de projets sur des territoires en co-responsabilité, projets qui contribuent à la transition socio-écologique.

Encadré 7 : Le point de vue d'un porteur de projet :

L'association Éoliennes en Pays de Vilaine⁶ met en avant trois conditions pour l'essaimage de projets citoyens :

- engagement citoyen et la capacité à se structurer en association
- l'équilibre économique du projet basé sur de nombreux financements publics et privés (l'épargne citoyenne est le premier levier)
- un cadre juridique adapté pour garantir la participation de chacun des partenaires aux décisions du projet.

6 Déjà mentionnée précédemment.

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

Dans le cadre d'une contribution à la conférence financière régionale de la transition énergétique de la région Pays de la Loire, l'association a formulé des propositions d'adaptation des règles juridico-financières en vigueur tirées de sa propre expérience relative au projet de Béganne :

- des avances remboursables pour les phases de développement des projets citoyens, de pré-financement mais aussi de construction-exploitation
- une garantie d'emprunt pour rassurer les banques
- la reconnaissance du rôle des clubs d'investisseurs dans les projets EnR citoyens (qu'ils puissent être dispensés des obligations liées à l'offre au public de titres financiers telle que définie à l'article L41161 du code monétaire et financier)
- la mise en place d'une structure d'ingénierie financière pour les projets citoyens mais aussi un dispositif de labellisation des projets citoyens.

Sur la question de l'ingénierie financière, cette association a été entendue puisque la direction régionale de l'ADEME des Pays de la Loire a lancé en 2014 un appel à projets sur « l'accompagnement des projets d'énergies renouvelables citoyens par les collectivités territoriales ». Cet appel à projets s'inscrit dans le dispositif d'animation territoriale régional autour des pôles de coopération économique territoriaux (PCET) visant la valorisation des bonnes pratiques en vue d'une généralisation et donc une augmentation des « projets EnR citoyens », à encourager les collectivités à jouer un rôle facilitateur et non prescripteur pour respecter la spécificité des projets. Ces projets EnR citoyens ont visé la production d'énergie : éolien, solaire photovoltaïque, solaire thermique, hydro-électrique, bois énergie, méthanisation qui sont établis en lien avec les citoyens. La direction régionale de l'ADEME des Pays de la Loire a précisé que ces projets devaient être « caractérisés par une gouvernance locale et démocratique, un ancrage local, des finalités non spéculatives et une forte dimension pédagogique », ce qui renvoie à la vision et aux valeurs portées par l'association nationale Énergies partagées dans le cadre de sa charte adoptée en mai 2010.

QUELS SONT LES FREINS A L'ESSAIMAGE ET LES LEVIERS D'ACTION POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE ?

Nombre d'initiatives socio-écologiques mises en place dans les territoires peinent cependant à se fédérer ou à se rapprocher pour prendre plus d'ampleur, même quand il existe une vision partagée de transformation et qu'on s'accorde sur la nécessité de mutualiser les moyens et savoir-faire.

Si l'intervention de l'action publique est reconnue comme assez déterminante pour permettre l'essaimage d'une initiative notamment pour la faire connaître et faciliter la mise en relation d'acteurs, l'échange de savoir-faire et la capitalisation, plusieurs freins à l'essaimage n'en sont pas moins identifiés.

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

Les freins à l'essaimage identifiés

Certains de ces freins relèvent des porteurs d'initiatives eux-mêmes. D'autres sont liés à l'environnement institutionnel et législatif, aux rôles joués par l'acteur public, mais aussi à la relation établie entre initiateurs et acteur public (le degré de coopération). Ainsi, on peut mentionner :

- un fonctionnement souvent fragile des structures porteuses (dépendant des subventions publiques qui fluctuent, de l'accès aux marchés publics, qui peut précariser les emplois créés et limiter l'expérimentation)
- la posture de certains acteurs ou initiateurs de transition qui, n'ayant pas pu entrer en dialogue avec la collectivité, se positionnent en marge du politique, ce qui peut induire un rejet de l'initiative par un tiers notamment une collectivité
- le manque de savoir-faire pour orienter l'expérimentation dans le sens du respect des normes, afin de créer les conditions financières et juridiques favorables aux initiatives contribuant à l'expérimentation
- la diminution des budgets de soutien de l'action publique aux associations ou le caractère trop ponctuel des moyens alloués à l'expérimentation et/ou à l'innovation territoriale qui génère de la concurrence entre les porteurs de projet peu propice à la coopération et mutualisation
- l'insuffisante capitalisation des savoir-faire et des modalités de transfert
- le manque de dialogue entre les acteurs (acteurs publics, privés, associatifs, citoyens...) pour faire évoluer la vision et la contribution aux biens communs ce qui suppose une formation des agents de la fonction publique, des élus à ce dialogue
- le manque d'animation territoriale et d'accompagnement des territoires au-delà de la valorisation des bonnes pratiques. L'accompagnement des territoires au long cours est rarement possible alors que la transition suppose une certaine temporalité, comme en témoignent, a contrario, les appels à projets, qui peinent à définir des caps de long terme. Si en effet les appels à projet présentent un intérêt pour favoriser l'innovation territoriale dans un contexte de rareté budgétaire, ils sont de plus en plus nombreux, parfois difficiles à porter par les services de l'État déconcentrés et leur impact en matière de transition mériterait d'être apprécié. Ce sont souvent les mêmes territoires, les plus dotés, qui sont en capacité de répondre. Si les services de l'État appuient les territoires vers la transition dans le cadre d'une ingénierie publique, les exercices prospectifs sont rares.

Quels sont dès lors les leviers de l'essaimage pour l'acteur public ?

Les conditions d'émergence des initiatives de transition, entre conflictualité et coopération, influent sur les possibilités d'essaimage et sur le rôle que peuvent jouer les différents acteurs publics.

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

Les initiatives de transition socio-écologique, comme nous l'avons développé en première partie, ne relèvent en effet ni des mêmes motivations et finalités, ni du même rapport à l'acteur public. Elles ne peuvent donc être essaimées dans les mêmes conditions. Par ailleurs, l'essaimage ou la duplication dépend des modes d'émergence et de fonctionnement des écosystèmes d'acteurs territoriaux.

Aussi, pour être soutenues par l'action publique, elles doivent généralement entrer en résonance avec les objectifs visés par les politiques publiques. L'éolien par exemple, s'inscrit dans le cadre de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015, et, localement dans les plans climat air énergie territoriaux.

Nombre d'appels à projets proposés ces dernières années par la puissance publique aux différentes échelles visent à mobiliser les territoires et les citoyens en faveur de la transition. Ces appels à projet peuvent apporter des financements couplés parfois à des systèmes d'accompagnement des porteurs de projets, leur offrant une ingénierie qui peut être précieuse pour consolider leur expérience et entrer dans un processus d'essaimage.

Ainsi au niveau national, le processus « La France s'engage » lancé par le président de la République en 2012 vise à développer et soutenir des initiatives citoyennes innovantes, qui souvent croisent innovation sociale, écologique et numérique. C'est un dispositif d'impulsion pour susciter l'innovation dans une démarche d'empowerment ; l'appréciation de la maturité de l'innovation est un des critères de sélection. De même, le programme « 100 actions pour le climat » lancé par la ministre en charge de l'environnement a visé, après la COP 21, à favoriser des initiatives et projets dans les domaines de l'action climatique (atténuation des émissions de gaz à effet de serre et adaptation aux transformations climatiques, protection de la santé, préservation de la biodiversité, développement de systèmes d'alerte précoce...).⁷

Au sein de l'Économie Sociale et Solidaire, sous l'impulsion donnée par la loi relative à l'ESS de juillet 2014, des dispositifs d'accompagnement et de financement de l'essaimage émergent progressivement. Ils permettent d'accélérer et de sécuriser les démarches de changement d'échelle en aidant les porteurs de projet à modéliser leur initiative, définir leur stratégie et lever des fonds pour le développement

Encadré 8 : Quelques dispositifs d'accompagnement et de financement de l'essaimage

Dédié spécialement à la duplication d'innovations sociales, **le programme P'INS** a été lancé en 2014 par l'Avise et la Fondation Macif et a la particularité de conjuguer accompagnement et financement du porteur de projet pendant l'essaimage de son initiative. Ce programme

7 Le projet se développe à l'échelle internationale : tous les citoyens du monde ont été invités début 2016 à déposer leurs projets dans l'une des trois langues disponibles (français, anglais et espagnol). À l'issue du vote des internautes, les 100 projets ayant récolté le plus de voix ont été désignés lauréats et ont bénéficié d'un accompagnement et d'une valorisation jusqu'à la COP22 en novembre 2016 à Marrakech

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

accompagne actuellement **quelques projets dans la transition écologique** : une coopérative d'entrepreneurs dans le bio-local en Rhône-Alpes (GRAP), une structure de livraison du dernier kilomètre et de déménagement à vélo (Tout en vélo) et une structure qui réalise du réemploi des jouets (Réjoué).

Le financement du changement d'échelle reste à développer, même si un écosystème de financement s'est mis en place avec France Active, qui propose par exemple le **Fonds de Confiance**, un dispositif permettant de financer l'étude de faisabilité d'un projet en changement d'échelle. Les fonds européens, notamment le FSE, pilotés par les régions et certains organismes d'ingénierie dédiés (Avisé), s'ils restent difficiles d'accès et de gestion pour les structures de taille réduite, sont un instrument essentiel du changement d'échelle des initiatives réussies. Ces financements alimentent la capacité des collectivités à continuer à assurer cette mission malgré la baisse des dotations.

Luciana Calvetti, Avisé

La difficulté, pour l'action publique aujourd'hui, est d'*évaluer* dans quelle mesure les initiatives menées dans les territoires contribuent à la transition (et, partant, méritent d'être essaimées) et d'évaluer également la pertinence des dispositifs d'incitation et d'accompagnement mis en place par la puissance publique pour favoriser l'expérimentation, les initiatives de transition et leur essaimage.

L'acteur public est *encore trop souvent mobilisé à identifier, recenser, capitaliser et valoriser les initiatives*, ce qui constitue déjà une première étape nécessaire mais pas suffisante. Il n'analyse pas encore assez dans quelle mesure ces initiatives locales et citoyennes sont porteuses des germes de transformations sociétales au service de la transition.

Force est de reconnaître qu'il y a une réflexion à mener si possible collectivement sur les modes d'évaluation, pour mieux apprécier les résultats produits par ces initiatives dans les territoires. Cela suppose une bonne connaissance des actions menées et l'existence d'éléments de bilan du côté des porteurs de projets à même de répondre aux questions suivantes : dans quelle mesure ces initiatives relèvent d'une vocation « socio-écologique », répondent-elles à des problématiques territoriales singulières et s'inscrivent-elles dans l'esprit des politiques publiques relevant de la transition ?

Plus largement, comment débattre des finalités et valeurs socio-écologiques de la transition ? Et donc de l'opportunité, de la pertinence de l'essaimage de telle ou telle initiative, avec qui et sur quels critères ?

Qui peut organiser et contribuer à ce débat ? À quelle échelle ?

Partie 2 : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique

Quelle peut être la contribution de l'acteur public (collectivités et/ou services de l'État) à ce débat et au soutien à l'essaimage des initiatives de transition socio-écologique jugées d'utilité publique⁸ ?

Pour les membres du groupe de travail, cette mise en débat autour des initiatives relève de la responsabilité publique sur ce qui fait « intérêt général socio-écologique⁹ ».

S'il est important que l'État facilite l'émergence d'initiatives et leur essaimage, son rôle va au-delà : « il conduit à s'investir dans la sauvegarde des biens communs » pour contribuer au renouvellement de l'action publique relative à la transition, à la démocratie, aux processus de capacitation citoyenne. L'acteur public n'est cependant pas vraiment formé pour organiser cette mise en dialogue, source d'ambiguïtés comme on a pu l'évoquer précédemment.

Encadré 9 : Les commons se définissent à travers trois éléments :

- une ressource en accès partagé (foncier, terres, rivières, climat, savoirs...)
- un système de droits et d'obligations qui définissent les conditions d'accès ou d'usage des ressources et les droits à contribuer au maintien de leur qualité
- un mode de gouvernance qui veille au respect des droits et de leur adéquation à la reproduction à long terme de la ressource.

Il est clair que l'État doit aussi accepter une part de risque dans le soutien qu'il apporte à certaines initiatives et a fortiori doit reconnaître un « droit à l'échec » encore peu répandu. De plus, le soutien à l'initiative citoyenne traduit un nouveau mode d'action de l'État fondé sur le « trust », la confiance, et moins sur le contrôle. Favoriser un « empowerment » à la française¹⁰ constitue un changement de culture dans l'action publique.

En résumé, les initiatives de transition socio-écologique émergent au point de rencontre des expérimentations sociales et des dynamiques territoriales. L'une des conditions de l'essaimage est dès lors de susciter cet esprit d'expérimentation et une dynamique territoriale¹¹ de coopération entre acteurs ou parties prenantes qui le favorise. Se pose alors la question de savoir ce qui contribue à faire naître cette dynamique territoriale d'expérimentation dans les territoires, et comment l'action publique peut l'encourager, la soutenir, sans l'instrumentaliser. Ce sera notamment l'objet de la troisième partie.

8 Un bien public est géré par une administration, alors que les commons sont produits et gérés par une communauté d'utilisateurs (communautés mobilisées et non pas seulement une collectivité publique)

9 intérêt général socio-écologique : faire en sorte que les réponses apportées par l'action publique aux problématiques sociales n'aillent pas à l'encontre de l'écologie et inversement.

10 Cf Construire un empowerment à la française, Études et documents du Cgdd, numéro 124, mai 2015, précité.

11 Nous rappelons que cette étude est centrée sur des initiatives qui s'incarnent dans, avec et par un territoire, mais que les innovations que l'action publique peut/doit soutenir peuvent ne pas être territoriales (ex : civic tech, financement collaboratif etc).

Partie 3

Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Vers un acteur public «cueilleur- passeur» d'initiatives



Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Depuis quelques années, l'action publique prend la mesure du processus de transition initié par une évolution des pratiques de vie et d'expérimentation des acteurs dans les territoires et cherche à diversifier ses postures d'intervention aux différents niveaux et domaines d'action. L'État conçoit la législation dans un sens plus incitatif et proactif en s'adressant davantage aux collectivités et acteurs des territoires¹, lance des programmes et appels à projets qui incitent les collectivités à mobiliser leurs compétences locales dans les domaines de la transition énergétique et écologique². Il recourt aux « appels à manifestation d'intérêt » (AMI) afin de susciter l'expérimentation dans des champs professionnels croisés mettant en lien prestataires et usagers³.

Aux dires des collectivités interrogées dans le cadre de cette étude, ces initiatives de l'État sont nécessaires mais pas suffisantes. Si elles jouent bien un rôle déclencheur pour motiver les acteurs locaux à s'engager dans des initiatives qui participent d'enjeux partagés, telle que la transition énergétique, elles permettent peu de maintenir l'engagement des acteurs dans le temps⁴, de l'adosser aux démarches territoriales existantes et d'entretenir une dynamique locale de transition en l'inscrivant notamment dans des synergies d'agir citoyennes.

La transformation de l'action publique se confronte à des ambiguïtés qu'il s'agit d'explicitier afin d'envisager les enjeux de cette transformation à l'âge de la transition.

LES ENJEUX DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE VIS-A-VIS DES DYNAMIQUES DE TRANSITION

Nous distinguerons trois enjeux pour l'action publique :

- *Adapter les formes d'intervention publique pour soutenir les initiatives locales*
- *Enrichir les démarches territoriales publiques par les initiatives locales*
- *Progresser dans la pratique du dialogue environnemental.*

1 Exemple de la loi relative à la transition énergétique de 2015

2 Territoires à Énergie Positive pour la Croissance Verte : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-territoire-a-energie-positive.html> . Territoires « Zéro déchet, zéro gaspillage »

3 AMI pour un logement « choisi, abordable et durable : <http://www.logement.gouv.fr/emmanuelle-cosse-lance-un-appel-a-manifestation-d-interet-pour-promouvoir-le-logement-choisi-abordable-et-durable>.

4 Des appels à projets de l'État (TEPCV, appels des collectivités) demandent un suivi et une animation territoriales afin que les initiatives soient pérennisées dans les territoires.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Premier enjeu : adapter les formes d'intervention publique pour soutenir les initiatives locales

L'action publique tend à osciller entre un rôle régalien (législatif, réglementaire, normatif) et un rôle d'animateur de démarches territoriales (de développement durable, d'agenda 21, de plan climat...), qui actuellement intègrent peu les initiatives de transition.

Cadrer l'expérimentation par des démarches codifiées peut limiter la portée innovante de celle-ci. Solliciter les territoires sur demande, de façon ponctuelle, au travers des appels à projet par exemple, ne permet pas toujours d'envisager les conditions de dialogue et d'accompagnement nécessaires au soutien de ces initiatives dans la durée⁵. La mise en mouvement de la transition requiert dès lors un changement de posture de l'action publique pour dépasser la dichotomie entre missions régaliennes et missions d'animation des démarches territoriales. L'enjeu est de passer à une culture de l'expérimentation apprenante au travers de démarches plus participatives et collaboratives intégrant les collectivités et les initiateurs de transition.

Cette culture partagée de l'expérimentation suppose que l'action publique *reconnaisse les formes d'action collective et de pollinisation par lesquelles ces initiatives se développent et en énonce les finalités sociales et écologiques*. Ces deux dimensions devraient faire explicitement partie des missions publiques, qui ne peuvent plus être limitées à s'appuyer sur les outils traditionnels de régulation (incitations fiscales, crédits d'impôt). De nouvelles démarches d'accompagnement des dynamiques d'apprentissage et d'action collective sont à inventer afin de mettre en mouvement la transition. La difficulté consiste à mettre sur pied une animation territoriale qui soutienne ces dynamiques dans le temps long.

Face à cet enjeu, plusieurs *tensions* viennent freiner la transformation de l'action publique.

Si l'État renforce son pouvoir d'orientation par des interventions législatives et réglementaires, ce qui tend à responsabiliser les individus et à inciter les collectivités à s'engager dans la transition, parallèlement les modes de gouvernance territoriale évoluent peu, notamment les formes de coopération entre l'État, les collectivités, les initiateurs de transition et les « prestataires » ou opérateurs de réseaux (énergie, aménageurs...). Aussi la transition met-elle du temps à se mettre en mouvement. On constate des systèmes cloisonnés d'initiatives, qu'il s'agisse de cloisonnements sectoriels⁶, ou de cloisonnements des types d'acteurs lorsque les expérimentations portées par des citoyens, associations ou des acteurs économiques sont peu relayées par les collectivités ou les opérateurs. On peut aussi constater que des mesures incitatives sont peu utilisées par les acteurs des territoires, voire dans certains cas détournées de

5 Si les appels à projet permettent de tester des niches d'innovation par l'expérimentation, ils ne permettent pas en revanche de prévoir un soutien des expérimentations transversal, coopératif et pouvant s'inscrire dans la durée.

6 Tels pour les projets TEPCV incluant habitat, système de production locale d'énergie, déchets, circuits courts...

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

leurs objectifs premiers⁷.

Si l'État tend à favoriser les démarches *bottom-up* et *d'empowerment*, celles-ci rencontrent des difficultés dans les faits, difficultés mentionnées par le groupe de travail, en particulier un manque de dialogue au plan local sur ce qui fait « sens commun pour l'action », sur le « vécu environnemental » des habitants et la traduction dans les projets de territoires. Les Agendas 21 en intégrant la question sur le bien-être ou le mal-être⁸ ouvrent cependant des pistes sur les manières de favoriser un mieux-vivre dans les territoires.

Deuxième enjeu : enrichir les démarches territoriales publiques par les initiatives locales

Cet enjeu implique tout d'abord de rendre possible la rencontre entre les envies et pouvoirs d'agir des acteurs locaux (citoyens, associatifs et économiques) et les capacités d'initiatives des acteurs publics. Il implique que les collectivités acceptent de s'appuyer sur les initiatives locales, leur mise en synergie, pour réviser leurs projets de territoire et faire évoluer leurs démarches (plans climat) en fonction des contributions des initiatives citoyennes. L'enjeu pour l'action publique est de susciter une expérimentation apprenante reposant sur le partage de savoir-faire et favorisant la mise en mouvement de la transition⁹. Cela implique de pouvoir mettre en résonance les initiatives des uns avec celles des autres, d'animer la mise en réseau des initiatives. Mais cela demande aussi, de la part des services déconcentrés de l'État et des collectivités, une sensibilisation à une « culture » de l'expérimentation qui intègre l'incertitude, la prise de risque et l'ouverture au dialogue, notamment environnemental.

En effet, l'expérimentation conduit les porteurs d'initiatives à repousser les limites de leurs savoirs pour articuler plusieurs domaines entre eux : agriculture urbaine – alimentation, recyclage – réemploi, habitat écologique – produits biosourcés... Or ces savoirs d'interface à la frontière de plusieurs disciplines qui se constituent souvent dans l'expérimentation comportent une part d'incertitude et d'incomplétude. Ils croisent les questions de la transformation des milieux (construits et naturels) avec celles du vivant (perte de biodiversité) et des problèmes humains qu'ils posent (tels que les questions de santé) dont les connaissances sont en cours d'acquisition. La transition confronte ainsi les acteurs qui la mettent en œuvre à une « complexité écosystémique qu'il s'agit d'appriivoiser »¹⁰.

7 On fait ici référence à certains usages limités ou aux effets pervers dans l'utilisation de la législation, tels les crédits de rénovation énergétique du bâti qui sont faiblement utilisés par les plus pauvres (car le 70 % restant à payer n'est pas à leur portée), les crédits carbone utilisés par les grands groupes mondialisés qui se sont délocalisés (Arcelor-Mittal) ou bien les études d'impact environnemental des grands projets qui ne vont pas toujours dans le sens de la sauvegarde du bien commun (la compensation environnementale attendue n'étant pas à la hauteur de celle escomptée, tel que pour le rachat de forêts lié au center parc de Roybon sans plantation de nouvelles espèces).

8 Le CGDD a lancé une expérimentation nationale intitulée « le bien-être au cœur des projets territoriaux de développement durable » qui s'appuie sur la méthode Spiral issue du Conseil de l'Europe. Cette démarche est menée avec 7 collectivités-pilotes en lien avec le Cerema, des DREAL et le réseau Together France.

9 Cette mise en mouvement reposant sur les synergies entre des acteurs s'affiliant par le sens de leur action et la complémentarité de leurs initiatives. Cf Laigle, 2015

10 Selon les termes d'un des membres du groupe de travail.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Par conséquent, l'enjeu pour l'action publique est de mettre en partage et en réflexivité cette complexité. Face à des initiatives, l'acteur public garant du droit, de la sécurité sanitaire, de l'ordre public, pourra être tenté de s'abriter sous un ensemble de normes, d'injonctions et d'expertises environnementales encore peu accessibles et peu comprises du grand public. Cela nuit souvent à l'intégration de ces expérimentations dans les démarches territoriales publiques.

Les initiatives en transition concourent ainsi à faire dialoguer plusieurs champs de compétences à l'interface des milieux urbains et des écosystèmes dont certains aspects restent à explorer¹¹.

Toutefois, l'ambiguïté de l'action publique, face à cette complexité, réside dans sa tendance à recourir à une expertise instrumentale et procédurale, à des savoirs d'expertise relativement codifiés sur l'impact environnemental, alors que la transition suppose de croiser les savoirs experts et les savoirs citoyens et de ne pas dissocier les savoirs experts des champs d'expérimentation apprenante de la société civile et des milieux innovateurs économiques.

L'enjeu pour l'action publique est donc de mettre en dialogue des connaissances écosystémiques, de favoriser un décroisement et un apprentissage multi-acteurs des savoirs et des expériences au service de la transition.

À cette fin, il est possible d'accompagner l'initiative locale de transition par des *recherches-actions* qui intègrent des laboratoires de recherche et des universitaires dans des projets collaboratifs menés avec les citoyens et acteurs des territoires, tels que les programmes Repère et Movida ont commencé à le faire¹². On peut également citer la recherche-action sur la transition énergétique et sociétale dans les Pays de la Loire issue du collège des transitions sociétales, exposée ci-après.

Encadré 10 : Une recherche-action sur la transition énergétique et sociétale en Pays de la Loire : comment favoriser l'émergence de projets collectifs sur nos territoires et faire évoluer ensemble nos modes de vie ?¹³

Cette initiative, issue de la déclinaison du débat national sur la transition énergétique en région Pays de la Loire, a débouché sur une vision collective et partagée avec les citoyens et acteurs du territoire.

« La situation énergétique et climatique actuelle nous invite à transformer dès maintenant la société pour faire progresser notre qualité de vie tout en réduisant fortement nos consommations de ressources naturelles et nos impacts sur le monde vivant. Nos besoins

11 Les initiateurs de transition et les collectivités rencontrées pour cette étude nous ont ainsi fait part de l'acquisition de compétences requises pour développer des potagers en milieu urbain dont l'air et la terre ne sont pas exempts de toute pollution. De telles interactions concernent aussi le développement de l'élevage en périurbain, le réemploi de matériaux ou de terres de remblais, la récupération des invendus alimentaires de la grande distribution, etc. Il faut noter que les « circuits courts » demandent particulièrement l'apprentissage de connaissances « écosystémiques ».

12 <http://www.programme-repere.fr/about/> et <http://www.programme-movida.fr/>

13 Informations issues du rapport d'activité du programme de recherche-action 2015-2016

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

énergétiques doivent être assurés par des ressources renouvelables. La gouvernance territoriale doit évoluer pour permettre l'implication réelle de citoyens formés, dans les processus de décision comme dans la réalisation des projets de transition, sur la base de principes de solidarité, de responsabilité et de démocratie, en connexion avec les autres territoires ».

De cette démarche partenariale, coordonnée par l'École des mines dans le cadre du collège des transitions sociétales¹⁴, et de la mise en œuvre du schéma régional de la transition énergétique des Pays de la Loire, a émergé l'idée d'une recherche-action sur la transition énergétique et sociétale pour « *soutenir les initiatives locales, favoriser la culture énergétique et l'innovation sociale* ». Cette recherche-action mobilise un collectif d'associations, de collectivités et d'entreprises autour des questions d'évolution des modes de vie et de la mise en réseau des démarches TEPCV. Elle part du postulat suivant : « *l'approche centrée sur les seuls consommateurs ne suffit pas, car les comportements individuels résultent pour une bonne part de dynamiques collectives et de contraintes matérielles qui échappent au contrôle des individus. C'est donc plutôt à l'échelle collective et systémique des modes de vie que sont identifiés les leviers de changement et non à l'échelle des comportements individuels.* »

L'approche par les modes de vie combine trois échelles : échelle *structurelle* des cadres de vie et des appartenances ; échelle *relationnelle* des dynamiques collectives et participatives ; échelle *cognitive et individuelle* des apprentissages.

Ce programme de recherche-action poursuit quatre objectifs opérationnels :

« *rendre visible les projets collectifs de transition énergétique et favoriser l'engagement de nouveaux porteurs de projets (par la mise en relation et le partage de retours d'expériences) ;*

- *explorer et capitaliser sur quelques projets territorialisés à fort impact et potentiel de développement pour donner envie à d'autres territoires de s'engager ;*
- *engager deux à trois expérimentations territoriales pluri-acteurs, porteuses de changement de modes de vie à forte valeur ajoutée démultiplicatrice ;*
- *faire monter en compétences et en engagement énergie-climat 300 000 ligériens, terreau des futurs porteurs ou participants dans des projets collectifs.* »

La gouvernance est au centre du questionnement de cette recherche : la pérennisation des

14 Le Collège des transitions sociétales est un think & do tank à l'attention prioritaire de tous les acteurs de la région des Pays de la Loire avec :
- une plateforme de (dé)formation pour décideurs ;
- des conférences-débat ouvertes au plus grand nombre ;
- des recherches-actions et des expérimentations sur des transitions sociétales à engager.
- Le Collège des transitions sociétales est une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Il est membre du réseau national des Collèges des Hautes Études en Développement Durable (CHEDD).

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

initiatives locales et le changement d'échelle appellent une création institutionnelle, un changement de rôle des autorités locales pour soutenir les microcosmes locaux et l'implication des citoyens.

Le programme de recherche-action repose sur un comité de pilotage, un collectif des acteurs du territoire et un comité scientifique. La première année du programme partenarial de transition énergétique et sociétale lancé en mai 2015 a été consacrée à la structuration de la recherche-action et à une démarche exploratoire des projets retenus¹⁵ :

Troisième enjeu : progresser dans la pratique du dialogue environnemental

La transition pose à la fois la question de la pratique du dialogue environnemental et démocratique à l'occasion des grands projets et celle de la pratique effective de la mise en débat des controverses et des incertitudes dont ils font l'objet.

L'une des difficultés évoquée au sein du groupe de travail est celle d'un *manque de dialogue environnemental organisant l'échange et la confrontation entre les savoirs experts et citoyens* sur les diagnostics de territoire et les projets qu'ils nourrissent. Les citoyens peuvent alors considérer qu'ils n'ont pas les moyens d'exprimer leur vécu environnemental et de le mettre à contribution des finalités de la transition, une « dynamique contestataire » pouvant s'enclencher, les conduisant à créer leurs propres initiatives en parallèle de l'action publique, mais en perdant les conditions de dialogue avec les « experts patentés » mandatés par les élus et les collectivités.

On peut voir ainsi apparaître des initiatives citoyennes qui mettent du temps à être reconnues par l'action publique ou qui peuvent être bloquées par certains opérateurs (c'est par exemple le cas de la production locale d'énergie dans des territoires insulaires), alors qu'elles constituent des expérimentations qui pourraient être riches d'enseignements et donner lieu à capitalisation.

L'action publique peut ainsi *passer à côté* de possibilités d'expérimentations émanant de la société civile, abordées de façon plus transversale, couplant social et écologie, qui peuvent nourrir une *progressivité* de la transition. En somme, nos interlocuteurs regrettent la tendance à privilégier une vision de la transition par une innovation uniquement associée à la croissance verte et au numérique, sans reconfigurer les politiques publiques ni surmonter les freins à l'ancrage territorial, citoyen et sociétal de la transition.

Dans ce contexte, l'enjeu pour l'action publique est de susciter des espaces de dialogue où puisse être écoutée la pluralité des expériences et des savoir-faire développés par les citoyens et

15 Ces programmes sont les suivants : le projet associatif et citoyen Energie en pays de Vilaine sur les pays de Redon; les démarches collectives d'entreprises dans les plans énergie-climat en parc ou zone d'activité : AFUL Chantrerie et Pays de Retz ; les projets agricoles de méthanisation à Saint-Georges-sur-Loire et Mortagne sur Sèvre ; une expérimentation en territoire insulaire et urbain : l'île d'Yeu en Vendée ; le bas Chantenay à Nantes.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

les collectivités (réflexivité collective).

Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) a ainsi contribué, en 2015 et 2016, à l'élaboration d'une charte de la participation du public, en vue de favoriser la démocratisation du dialogue environnemental¹⁶. La mise en application de cette charte demande une sensibilisation et une formation des services déconcentrés de l'État, afin qu'ils soient préparés à assumer ces fonctions d'écoute et de dialogue entre savoirs experts et citoyens¹⁷, et qu'ils puissent assurer un rôle de *médiation* entre les différentes expertises mobilisées. Certaines collectivités, parmi les plus sensibilisées à la transition, commencent à organiser des « conférences de la transition » telles qu'à Metz¹⁸, des conseils locaux de la transition tels qu'à Montreuil¹⁹, des « grands débats » avec des communautés apprenantes, tels qu'à Nantes Métropole²⁰ et des conférences climat accordant une place privilégiée aux initiatives de transition portées par les acteurs du territoire, telles qu'en Seine-Saint-Denis²¹.

Encadré 11 : Les « communautés apprenantes » du grand débat sur la transition énergétique à Nantes Métropole

Nantes Métropole, qui poursuit l'ambition d'être une métropole référente pour son engagement dans la transition écologique et énergétique, cherche à *renouveler ses pratiques de démocratie participative* en s'appuyant sur les expérimentations de « communautés apprenantes ».

Nantes Métropole a lancé en mai 2016 une consultation visant « l'animation d'une communauté apprenante sur la transition des modes de vie », pour enrichir la conduite du grand débat sur la transition énergétique. L'objectif est de « *soutenir une mise en mouvement des acteurs et citoyens du territoire autour d'une prise de conscience des enjeux de la transition énergétique, d'une vision partagée sur le sujet et d'une capacité à entreprendre chacun à son niveau* ». Il s'agit de rechercher des solutions collectives de transitions numérique, économique, écologique, des modes de vie.

La communauté apprenante s'articule autour de capitaines d'équipages, groupes de citoyens reflétant la diversité des acteurs locaux, qui ont vocation à échanger et expérimenter ensemble. Ces capitaines d'équipage sont formés et accompagnés. La montée en compétences des citoyens s'opère grâce à un fonctionnement offrant une grande autonomie.

16 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Publication-de-la-charte-de-la.html>

17 L'une des personnes associée à notre groupe de travail a ainsi reconnue « *qu'il est difficile d'avoir conscience du rôle contributif qu'on joue sur la transformation territoriale lorsqu'on travaille dans des services déconcentrés* » et « *de mettre en lien l'étude d'impact environnemental avec une plus grande concertation citoyenne* ».

18 <http://metz.fr/agenda/fiche-18681.php>

19 <http://www.montreuil.fr/environnement/actions-de-la-ville/conseil-local-de-la-transition/>

20 <https://www.nantestransitionenergetique.fr/>

21 <https://www.seine-saint-denis.fr/5e-Conference-departementale-Plan-Climat-Air-Energie.html>

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Les contributions des groupes de citoyens varient selon les défis qu'ils souhaitent relever et le type d'actions qu'ils peuvent réaliser. Des projets structurants de transition co-produits et co-portés avec les acteurs du territoire (collectivités, partenaires, citoyens) engagés dans le cadre d'un pacte de territoire sont attendus.

La transition change ainsi les manières de concevoir les « problèmes à résoudre », de formuler les enjeux du devenir des territoires et d'envisager les projets d'aménagement. *Il ne s'agit plus d'inscrire une vision politique dans un projet de territoire, mais de co-construire les futurs possibles de celui-ci à partir des préoccupations et des initiatives contributives de ses habitants.*

En résumé, « la transition redéfinit les lignes de partage entre une action publique qui a été considérée pendant longtemps « surplombante », et les initiatives locales qui émanent de la société civile »²².

L'enjeu pour l'action publique est alors de favoriser des démarches plus participatives et collaboratives avec les parties prenantes de la transition, afin d'enrichir ses politiques territoriales. D'un côté, l'action publique est amenée à construire les conditions de sa légitimité en ne sous-estimant pas l'importance d'une « *légitimité de réflexivité, de proximité et d'interaction dans la nouvelle activité démocratique* » (Rosanvallon, 2008). De l'autre, l'émergence des initiatives locales, leur rôle dans l'expérimentation apprenante, amènent l'action publique à mettre l'accent sur les valeurs éthiques et sociétales, les controverses environnementales qui permettent de prendre part aux délibérations qui conditionnent la réalisation des projets de territoires. Le rôle et le contenu de la participation comme de la médiation s'en trouvent redéfinis. Il ne s'agit plus de considérer la participation comme un « faire-valoir » de la gouvernance, l'une de ses étapes clés qui en légitime les tenants et aboutissants. Il s'agit de créer les conditions d'une co-production de biens communs permettant d'envisager des chemins de transition pour les territoires. L'action publique pourrait ainsi jouer un rôle de médiation, afin de mieux considérer les conditions démocratiques de production de l'environnement²³. Il s'agit de s'appuyer sur des savoirs experts et citoyens croisés et de les faire « monter en généralité » (Thévenot, 2001) par une capitalisation des expérimentations et une mise en dialogue des controverses ou incertitudes auxquelles ils se confrontent, afin de nourrir en délibération et en capacité d'agir des projets de territoires.

Selon les domaines, l'État pourrait conserver un rôle de régulation des missions de service public (en matière de sécurité alimentaire, de mix énergétique et de revitalisation de la biodiversité...),

22 Selon l'expression d'un membre du groupe de travail

23 « En effet, nombre de questions qui arrivent aujourd'hui en débat sur des arènes publiques requièrent de prendre appui sur des savoirs et expériences, faute d'une expertise scientifique déjà bien établie (...). Ces modes de concertation élargie demandent que soient transformés les dispositifs de délibération existants, et mises en place de nouvelles modalités d'une coordination destinées à composer des régimes du proche avec des régimes du public. Plutôt que de se limiter à l'analyse de procédures de concertation les plus discursives et institutionnalisées, les analystes de l'espace public doivent porter une attention égale aux concertations plus localisées »

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

mais aussi de définition des priorités pour rendre possible la transition énergétique et écologique pour les personnes et les territoires les plus défavorisés. Les collectivités pourraient être associées à la coproduction de la transition (dans le réemploi de matériaux, les circuits courts, l'aménagement urbain plus participatif et celui de la nature en ville...) et les réseaux d'acteurs locaux pourraient expérimenter de nouvelles filières et prestations (d'agriculture urbaine, d'habitat partagé...).

Aux dires de nos interlocuteurs, c'est une « gouvernance » multiforme et multi-niveaux au service de l'appropriation démocratique de la transition socio-écologique qu'il s'agit d'inventer, au sein de laquelle les acteurs des collectivités publiques et des services déconcentrés de l'État peuvent adopter une posture de « *porteur-cueilleur* » d'initiatives²⁴, en les mettant en réflexivité démocratique grâce aux croisements des expériences et des apports du monde de la recherche.

Ces trois enjeux de transformation de l'action publique montrent le chemin à parcourir pour favoriser la transition dans les territoires. Les analyses et les échanges menés au sein du groupe de travail esquissent des lignes d'évolution des modes d'intervention publique, résumées ci-après.

Vers des postures d'intervention publique favorables à la transition

Nous distinguons quatre postures d'intervention classées dans un ordre d'exigences croissantes.

1. l'appui aux territoires, qui peut prendre plusieurs formes :

- l'appui aux porteurs de projets le plus en amont possible, sur la base notamment des différents appels à projets nationaux et locaux (appui financier, méthodologique, mise en lien) mais aussi de la mise à disposition de l'ingénierie publique dont disposent de nombreuses structures ; telles que l'Ademe, l'Arene et les Dreal ;
- le recensement des initiatives de transition et l'identification des porteurs de projets, la mise au point d'outils de capitalisation, l'animation de réseaux ;
- le recours au nouveau conseil aux territoires (NCT)²⁵ pour améliorer, favoriser la conduite des politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Un soutien pourrait être apporté au déploiement de démarches tenant compte du fonctionnement des écosystèmes et des métabolismes urbains dans les projets d'aménagement et de territoire.

24 Il s'agit de susciter une culture Lab et des formes hybrides de coopération autour de l'expérimentation : favoriser les tiers lieux, des ruches qui innovent, mailler les initiatives, susciter l'économie collaborative et les liens recherche-action.

25 Le nouveau conseil au territoire (NCT) reflète le nouveau positionnement des services de l'État en matière d'ingénierie territoriale issue de la réforme de l'organisation territoriale (cf. la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires du 10 mars 2016). Le NCT vise l'aide à l'émergence de stratégies globales d'intervention ou de projets de territoires ; le soutien à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires et l'accompagnement de projets.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

2. l'initiation de démarches pro-actives ou l'accompagnement d'expérimentations au sein de l'État²⁶ » et de collectivités²⁷, ou à destination des territoires (journées de sensibilisation, accompagnement de territoires pilotes dans la transition, comme Néolab en Bretagne initié par la DREAL²⁸, projets co-portés par des collectivités et la société civile²⁹, etc.)

3. le soutien aux démarches collectives issues de la société civile incluant un dialogue territorial entre experts et citoyens pour enrichir des projets urbains plus participatifs : initiatives de type *bottom-up* et mise en place de nouveaux partenariats et modes de coopération³⁰, par exemple autour de l'énergie.

4. la délégation par l'action publique de la gestion en commun de ressources locales. Il s'agirait d'élargir les cas de délégation de la gestion des biens communs en reconnaissant la possibilité d'une production collective de biens communs par des collectifs d'acteurs locaux.

Les services de l'État comme les collectivités ont généralement recours à plusieurs de ces modes d'intervention (hormis la dernière catégorie, encore peu explorée), les réflexions et les démarches initiées dans le domaine du dialogue territorial et la mobilisation de la société civile autour de la transition sont nombreuses.

Pour soutenir le processus de transition et accélérer le changement dans les territoires, l'action publique est amenée à privilégier certains modes d'intervention pour répondre à de nouveaux défis : être à l'écoute de la mobilisation des acteurs particulièrement des citoyens qui souhaitent agir sur les modes de vie et la mise en mouvement de la transition, contribuer à réfléchir à de nouveaux modes de gouvernance et de débat public (aller vers une transition démocratique), aller vers une amélioration de la production et gestion des biens communs, accompagner la montée en compétences de la société civile, permettre la mise en capacité citoyenne, favoriser la coopération entre les territoires et la coresponsabilité entre acteurs, liée à la structuration « interne » de l'action publique (services État et collectivités), changer les modes d'organisation et de management pour faciliter la transversalité des approches et diversifier les pratiques et postures d'appui à la transition, apprendre à se nourrir des initiatives de transition pour enrichir les politiques publiques.

26 Exemple : le projet Cultures /transitions, démarche de modernisation des services lancée en 2015 par le MEDDE et le MLETR dans le contexte de l'acte 3 de la décentralisation qui vise à construire de nouveaux leviers favorables à la transition dans les territoires.

27 Exemple : les « communautés apprenantes » qu'expérimente Nantes Métropole (cf encadré supra)

28 Voir l'article de Sebastien Saillenfest sur la démarche Neolab intitulé « les nouvelles économies, opportunités et leviers d'actions pour le bien-être en Bretagne » (infra partie 4 « Trois regards d'acteurs territoriaux).

29 Voir l'article de Thomas Hemmerdinger, Arene Ile de FranceComme peut le faire l'ARENE pour un exemple autour de l'économie circulaire pour le pacte sud de la Seine et Marne ou un espace de coworking à Ermont (infra partie 4 : « Trois regards d'acteurs territoriaux »).

30 Voir l'article de Magali Bardou (infra partie 4 « Trois regards d'acteurs territoriaux »). Plaine Commune collabore avec la société civile pour faire vivre une friche urbaine ou pour réaménager collectivement un espace public à partir de pratiques de transition, cherche à intégrer l'écologie urbaine dans les pratiques d'aménagement en renforçant le dialogue avec la société civile.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Toutefois, ces postures ne pourront voir le jour que si elles s'inscrivent dans une dynamique plus large de transformation de l'action publique dont les contours pourraient être mieux précisés grâce aux pistes d'action qui suivent.

LES AXES DE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET LES PISTES D'ACTION

Comment l'action publique peut-elle redéfinir son rôle pour générer un modèle plus coopératif entre acteurs du territoire, un modèle qui repose sur la confiance et l'apprentissage réciproque entre les services de l'État, les collectivités et les initiateurs de transition ?

Comment mieux sensibiliser les élus et les décideurs publics à la prise en compte des savoirs et expertises, et aux manières de les mettre en dialogue et d'y répondre ?

Le groupe de travail a retenu plusieurs pistes d'action pour accélérer les processus de transition.

L'exercice ne se limite ni à « l'accompagnement des initiatives de transition », ni au « renforcement de la production législative incitative », qui a du mal à se traduire dans les faits.

1. Faciliter l'essaimage des initiatives de transition et les dynamiques collectives territoriales

- ***Mieux connaître les initiatives de transition, les porteurs de projet et dynamiques collectives adossées, progresser dans l'évaluation***

L'action publique ne connaît pas toujours les acteurs engagés dans la transition en dehors de ceux qui s'adressent à elle ou qui répondent à des appels à projets. Ceux qui mènent des actions et expérimentent de manière plus isolée pourraient être identifiés par des relais associatifs locaux et des conseils de quartier. Certaines collectivités et structures engagées dans l'économie sociale et solidaires commencent à **cartographier** les acteurs de la transition (avec leurs compétences...) en mettant en évidence leur contribution possible à des initiatives ayant des finalités sociales et écologiques. Des agences telles que l'ARENE en Île-de-France **font connaître** les initiatives des uns et des autres à l'échelle régionale. Enfin, les départements et les intercommunalités aident les porteurs de projets à **s'orienter** vers les « bons guichets » et contribuent à tisser des ramifications entre ceux qui proposent des prestations complémentaires.

Au-delà de l'identification des initiatives de transition et des porteurs de projet (les acteurs et compétences mobilisés, les profils sociologiques représentés, les valeurs et finalités partagées...), il importe aussi d'analyser les dynamiques collectives adossées à ces actions (les synergies entre acteurs, leur apprentissage croisé), l'impact de ces actions menées sur les

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

territoires en matière de transition (les évolutions de modes de vie et des modes de production et de consommation, le rapport aux milieux, à la biodiversité...). Pour ce faire, des démarches évaluatives pluralistes et participatives sont recommandées, afin que l'acteur public puisse faire des choix plus éclairés dans le soutien qu'il est susceptible d'apporter à tel à ou tel projet pour le consolider et le déployer à une plus grande échelle.

- ***Mettre en lien les porteurs de projet et les territoires pour organiser des transferts de compétences et des mutualisations***

Une manière de favoriser l'essaimage est **de mettre en dialogue les expertises et les expériences des différents acteurs du territoire, en identifiant leurs apports et contributions possibles dans des projets gérés en commun**. Ce rôle d'animation territoriale plus traditionnel dans certaines administrations (emploi, sociale ou sanitaire) mériterait d'être développé davantage dans les services de l'environnement et de l'urbanisme.

L'association de savoir-faire qui permettent des bouclages socio-écologiques, tels qu'un habitat participatif disponible en accession sociale et à forte efficacité énergétique, mérite d'être soutenue par la mise en lien des porteurs de projets. De plus, les acteurs publics, notamment les DREAL et les Centres communaux d'action sociale (CCAS), pourraient conclure des partenariats pour favoriser ce maillage entre des acteurs à l'origine de « bouclages » inédits entre le social et l'écologique³¹.

Affirmer et diffuser un ensemble de valeurs et de finalités sociales-écologiques dans lesquelles les acteurs d'un territoire peuvent se reconnaître et orienter leurs actions contribuent également à l'essaimage. Là encore, l'action publique pourrait jouer un rôle plus important, dans la durée, pour mettre en dialogue avec les acteurs concernés ces valeurs et compétences, afin de mieux les articuler dans des projets du territoire. Cet aspect a particulièrement été mis en avant par le groupe de travail : les élus véhiculent souvent une vision pour le territoire, sans qu'elle ait été mise en dialogue avec les acteurs locaux. Il y a donc souvent un décalage entre le projet politique, les conditions de sa réalisation, et l'engagement des citoyens à le soutenir et s'y impliquer par leurs initiatives. L'action publique pourrait ainsi tenter de faire émerger un sens commun sur ce qu'il est possible d'initier avec les acteurs des territoires. Il s'agit de construire un collectif d'acteurs qui pourrait contribuer à définir des valeurs et finalités qui seraient partagées au sein d'un territoire.

- ***Coordonner des dispositifs de financement et d'accompagnement des porteurs de projets***

31 Cf L. Laigle dans Etudes et Documents du CGDD, N° 124 précité. Il est important de noter que ces « bouclages » peuvent être favorisés par des acteurs ayant des compétences sociales qui s'ouvrent à l'écologie ou bien des compétences environnementales mises à disposition d'une utilité sociale.

Partie 3 : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

Les rapprochements et la mutualisation des compétences entre initiateurs de transition seront facilités si les acteurs publics dans leur diversité font également l'effort de coordonner davantage les dispositifs de financement et d'accompagnement dont ils disposent pour soutenir les porteurs de projet.

Or force est de constater les financements sont encore trop sectorisés et souvent catégoriels, ce qui met en concurrence les projets y compris sur un même territoire. Il en est de même des dispositifs d'accompagnement proposés soit par des organismes soutenant l'économie sociale et solidaire, soit par les différents niveaux de collectivités territoriales.

- ***Sensibiliser et former à la transition et à la coopération***

D'ores et déjà des organismes publics³², des fondations, des associations proposent des modules de formation sur la transition écologique et contribuent à diffuser des méthodes de renouvellement des modes de gouvernance dans les territoires. Le recours aux designers des politiques publiques se développe. Les associations de l'Éducation à l'environnement et au développement durable, de nouveaux collectifs issus de la société civile comme le collège des transitions sociétales à Nantes (cf supra) ou comme le collège européen des démocraties locales et de l'innovation territoriale de Cluny en Bourgogne sensibilisent de nouveaux publics.

Pour autant, des formations plus ciblées de facilitateurs à la construction de projets collectifs territoriaux relatifs à la transition pourraient être davantage proposés : modules sur la capacitation citoyenne et le pouvoir d'agir de tous dans le prolongement des outils construits et développés par l'éducation populaire, avec une finalité écologique qui serait plus affirmée.

- ***Veiller à ne pas accroître les inégalités territoriales et sociales***

Dans un contexte de baisse des crédits publics, qui conduit à polariser ces crédits sur des lignes prioritaires (pôles de compétitivité, investissements d'avenir), le groupe de travail appelle à veiller à ne pas accroître les inégalités, les plus petites structures n'ayant pas les moyens de répondre.

La question se pose d'orienter les crédits pour soutenir des initiatives dans des territoires qui connaissent des inégalités d'accès aux services essentiels et dont les populations ne sont pas en capacité ou ne se sentent pas en droit de se mobiliser. La résilience n'est pas le laisser-faire, ce n'est pas laisser la parole au plus fort. Le rôle de l'action publique est de rééquilibrer ces inégalités et de soutenir des dynamiques apprenantes, d'émancipation et d'action collective qui contribuent à les surmonter.

32 Conseil national de la formation publique territoriale, Institut de formation du ministère de l'environnement (Ifore).

2. Soutenir l'expérimentation et l'inscrire dans une dynamique d'action collective

- ***Utiliser les appels à projets comme des opportunités d'expérimentation collective multi-acteurs et de coopération territoriale***

Les appels à projet pourraient être davantage utilisés pour soutenir l'expérimentation dans les territoires avec des critères de sélection privilégiant les approches collectives, les regroupements d'acteurs engagés dans des chemins de transition socio-écologique et des pratiques professionnelles plus transversales et évolutives proches des citoyens. Pour que ces dispositifs soient utilisés plus facilement par une diversité d'acteurs et de territoires, des appuis et conseils pourraient être apportés par les services de l'État déconcentrés.

- ***Favoriser des conduites de projets collaboratives en s'appuyant sur des recherches-actions***

L'expérimentation territoriale est une façon d'engager le changement progressivement en s'autorisant un droit à l'erreur. Elle peut être encouragée par les pouvoirs publics aux différentes échelles territoriales et gagner à s'appuyer sur des coopérations entre chercheurs et praticiens, porteurs de projets pour croiser les expertises et les savoir-faire. De nouveaux espaces de débat et d'apprentissage collectifs sont à construire entre les acteurs publics et la société civile mais aussi au sein de la société civile.

- ***Faciliter les expérimentations in situ***

Certains espaces sont favorables à l'expérimentation soit parce qu'ils sont porteurs d'une histoire, soit parce que leurs statuts et devenir fédèrent les énergies et envies, génèrent de nouveaux usages ou modes d'expression. Il peut s'agir d'espaces délaissés, d'espaces vierges ou de friches notamment dans le cadre des grands projets urbains ou de renouvellement urbain du type Ecoquartier par exemple ou projets ANRU. Les dispositifs associatifs de gestion d'espaces collaboratifs (tiers-lieux, jardins participatifs, agriculture urbaine) et les occupations temporaires permises dans le cadre d'un urbanisme participatif permettent de faire émerger des initiatives de transition susceptibles de capitalisation et d'essaimage.

3. Progresser dans le dialogue territorial et environnemental

- ***Développer l'animation territoriale sous toutes ses formes***

L'animation territoriale est un bon moyen pour dialoguer avec les acteurs locaux dans leur diversité, de connaître et valoriser les ressources locales et expériences de transition, de favoriser les échanges entre les différentes cultures professionnelles et entre les territoires, mais aussi d'insuffler et d'accompagner des changements d'approches et des transferts de

compétences. Cette animation peut prendre plusieurs formes : organisation de journées ou forums ; animation de réseaux, groupes de travail, ateliers territoriaux, conseils locaux de transition qui peuvent s'appuyer sur la médiatisation des initiatives, les échanges d'expériences, des diagnostics couplés à des expertises mis à disposition des décideurs territoriaux

- ***Coproduire des visions territoriales favorables à la transition et des démarches participatives***

Pour penser le devenir des territoires et leur transformation, l'élaboration d'une réflexion prospective comme nombre de collectivités ont pu le faire ces dernières années permet de renouveler les projets de territoire. Autour de la loi de transition énergétique, des débats dans les territoires ont été l'occasion de construire de nouveaux modes de vie plus sobres et de mobiliser des solutions. Les expériences relatives à la gouvernance alimentaire qui se développent actuellement dans les territoires illustrent l'intérêt de ces démarches participatives.

- ***Renforcer le rôle de médiateur de l'action publique notamment dans le dialogue environnemental***

L'intérêt général socio-écologique est un « construit social » qui nécessite d'organiser au mieux le débat public. Certains grands projets de développement génèrent des controverses et des conflits qui prennent différentes formes (recours aux tribunaux, zones à défendre...), les services délégués de l'État en lien avec les collectivités locales pourraient favoriser un dialogue environnemental plus soutenu en amont de la conduite de ces projets, en croisant les savoirs experts et citoyens et en favorisant une écoute, un esprit réflexif et délibératif permettant de mettre en dialogue les controverses existantes et de les resituer dans des approches écosystémiques tenant compte du long terme.

L'État et ses services pourraient s'appuyer sur la charte de la participation du public qui a été proposée en 2016 pour améliorer le dialogue environnemental dans le cadre des grands projets d'infrastructures mais aussi des différents plans et programmes d'action publique. Il appartient aux acteurs publics de se saisir de ce nouvel outil pour engager et animer le débat avec la société civile et de se former si nécessaire à cet exercice démocratique.

4. Aller vers de nouvelles modalités de gestion des communs

- ***Favoriser des délégations de service public qui sollicitent l'initiative et la participation***

Les délégations de services publics pourraient évoluer vers des systèmes de rémunération qui ne seraient pas uniquement liés au résultat de l'exploitation du service, mais à sa contribution à la préservation des biens communs (eau, air, terre, espèces végétales et animales...). Ainsi, l'État pourrait davantage conditionner ses délégations de service public (eau, production d'énergie, changement d'usage du sol...) à des exigences concernant les capacités d'initiative de ses prestataires dans leurs contributions à la préservation des biens communs notamment par l'adoption de démarches plus participatives. En effet, la gestion en commun de ressources demande un partage des savoirs sur l'évolution des milieux et des pratiques qui favorisent leur entretien raisonné. Il est donc important de faciliter des systèmes d'hybridation entre les prestations délivrées par les grands délégataires et celles qui seraient fournies par des « clusters » locaux s'appuyant sur la gestion collective des biens communs (forêts, littoral...). Il convient en effet de s'assurer que les dispositifs mis en place par les grands délégataires ou bien les projets de développement des collectivités n'aillent pas à l'encontre des compétences acquises par les prestataires locaux dans la gestion « communautaire » de la ressource et leur capacité à faire évoluer leurs pratiques (activités économiques locales...) pour co-produire des biens communs.

- ***Promouvoir une gouvernance démocratique des biens communs***

La gouvernance démocratique des biens communs ne peut s'opérer sans considérer les tensions qui peuvent naître entre les systèmes locaux de gestion de la ressource et les systèmes plus globalisés. Les considérations relatives aux enjeux plus globalisés du développement territorial ne peuvent être envisagées comme prédominantes, sans délibération démocratique sur des différents chemins de transition existants et implication des communautés locales dans la pérennité de la ressource et la régénération des écosystèmes. Des procédures démocratiques, telle la charte de participation, pourraient être utilisées pour faciliter les dialogues et les arbitrages en amont des projets incluant les grands opérateurs économiques et les milieux associatifs et économiques d'initiatives locales. De plus, il conviendrait à l'échelle des territoires de mieux préciser quels sont les aspects des biens communs considérés comme vitaux dans la co-évolution des sociétés humaines et de leurs milieux écologiques. La gouvernance démocratique des biens communs implique aussi que les acteurs pouvant contribuer à leur sauvegarde par l'évolution de leurs activités (élevage, viticulture, pêche, agriculture urbaine...) et leurs pratiques de vie en milieu urbain soient sollicités par les collectivités locales pour émettre leurs propositions et faire état de leur capacité d'engagement dans des initiatives locales qui participent de la contribution aux biens communs.

Partie 4

Trois regards d'acteurs territoriaux

Regards de :

**Thomas Hemmerdinger pour l'action de l'Arene Île-de- France,
Magali Bardou pour Plaine Commune,
Sébastien Saillenfest pour la Dreal de Bretagne.**



ACCOMPAGNER LA TRANSITION DANS LES TERRITOIRES EN ÎLE DE FRANCE : DE L'INITIATIVE LOCALE A L'ESSAIMAGE, LE RÔLE DE L'ARÈNE

*Auteur : **Thomas Hemmerdinger**, chef de projets Agendas 21, Économie circulaire avec l'appui de Lionel Guy, chef de projets Énergies renouvelables, et de Louise Vaisman, cheffe de projets Prospective et filières énergétiques, ARENE Île-de-France*

Le rôle de l'Arène pour accélérer la transition dans les territoires

L'ARENE Île-de-France, organisme associé au Conseil régional, est une association multi-acteurs qui accompagne depuis 20 ans les territoires franciliens et acteurs socio-économiques dans leurs démarches énergie climat. Elle met en œuvre les principes du développement durable (transversalité des politiques publiques, co-construction des projets, partenariats, participation des acteurs, évaluation des politiques publiques, montée en compétences des acteurs, etc.). L'ARENE détecte et valorise les bonnes pratiques, expérimente et dissémine les démarches innovantes, défriche de nouveaux sujets qu'elle partage au sein des réseaux qu'elle anime et dans le cadre de projets de territoire qu'elle accompagne.

L'ARENE, à la hauteur des moyens dont elle dispose, active donc différents leviers pour accélérer la transition sur les territoires :

- publication d'études et de guides ;
- explicitation de retours d'expérience ;
- accompagnement méthodologique de projets territoriaux de développement durable ;
- co-portage de projets expérimentaux locaux en partenariat avec des collectivités pilotes ;
- valorisation des initiatives grâce à des visites et des conférences ;
- animation et participation à de multiples réseaux d'acteurs sur le territoire.

De par sa vision systémique des jeux d'acteurs, ses expertises diverses et son caractère à la frontière entre le local et le régional, l'ARENE est souvent sollicitée par les acteurs eux-mêmes, à l'exception de quelques appels à projets sur des sujets spécifiques.

L'ARENE porte depuis 2013 une vision prospective d'une démocratie contributive, selon laquelle les projets et démarches locaux ne sont plus portés uniquement par la collectivité ou l'institution mais bien par une co-élaboration et un co-portage avec l'ensemble des acteurs du territoire. L'ARENE a réalisé un exercice prospectif qui a rassemblé plus de soixante-dix acteurs et abouti

à une vision à horizon 2025 en Île-de-France. De cet exercice ont découlé des initiatives à mettre en place sur les territoires pour développer des projets plus contributifs.

Focus sur l'économie collaborative à Ermont

Suite à la réalisation d'une étude sur l'économie locale à Ermont, la Ville a décidé d'élaborer un réseau de *tiers-lieux* sur son territoire. Afin de pérenniser le projet et d'assurer sa viabilité, la ville a décidé d'élaborer ce réseau dans une dynamique participative impliquant de nombreux acteurs locaux (associations locales, habitants, bailleurs sociaux, services déconcentrés de l'État, etc.). Elle souhaite à travers cette démarche définir les lieux les plus adaptés à ces tiers-lieux mais également permettre un portage du projet par d'autres acteurs que la collectivité. L'ARENE accompagne la ville dans la mise en place de cette démarche, aussi bien dans l'élaboration des travaux de concertations que dans les travaux d'identification des locaux, de définition d'un modèle juridique et économique, de réalisation d'une étude de besoins et d'un état des lieux, etc. Elle *accompagne* donc la ville dans les différentes étapes qui permettront l'écriture d'une étude de « pré faisabilité » du projet.

Focus sur les énergies renouvelables participatives

Les énergies renouvelables participatives et citoyennes représentent un levier pour engager la transition énergétique des territoires. Les projets participatifs et citoyens pointent une volonté croissante chez plusieurs catégories d'acteurs, issus de la société civile, de mettre en pratique la transition écologique, économique et sociale indispensable à l'épanouissement de notre société. Le développement de ces projets marque aussi la détermination d'être un acteur du développement d'un territoire *en se réappropriant* et en exploitant une ressource locale.

L'ARENE a engagé une première étude exploratoire en 2015 pour identifier les facteurs de reproductibilité de ces projets et favoriser leur développement en Île-de-France. Cette étude s'est traduite par l'édition de deux documents. Le premier synthétise l'ensemble des résultats de l'étude (facteurs de réussites, paramètres, cartographie des acteurs, analyse juridique et réglementaire). Le second propose onze retours d'expérience sur des projets engagés en France et montrent la variabilité des initiatives tant sur les énergies que sur les montages territoriaux.

L'ARENE s'est ensuite engagée dans la promotion de ces projets à travers un panel d'actions allant de *l'essaimage* du concept auprès de différents acteurs de la société civile à *l'accompagnement* de démarches territoriales pour permettre la constitution de nouveaux projet en région.

Les facteurs et les freins de l'essaimage des initiatives

De par son expérience d'accompagnement et de suivi de nombreuses initiatives, l'ARENE a constaté de nombreux *facteurs d'allumage ou d'incubation* des initiatives mais aussi des freins qu'il convient de bien identifier dès l'amont des initiatives.

Un des facteurs constatés dans de nombreux territoires est la ***préexistence d'une démarche territoriale de développement durable***, Agenda 21, Plan climat air énergie territorial, territoire à énergie positive, éco quartier, comme élément facilitateur, voire initiateur.

En effet, l'existence d'une démarche nécessite bien souvent la présence d'un professionnel au sein de la collectivité (donc un point d'appui en « interne » pour le porteur de l'initiative) et le dialogue stratégique des élus, la mise en place d'une concertation qui peut soit initier soit mettre en valeur l'initiative. Même si au niveau local, les relations entre porteur d'initiative et collectivité peuvent avoir leur propre histoire, contexte, tensions, l'existence d'une démarche territoriale est un élément déterminant.

Un autre facteur est ***la nécessaire coexistence et coopération de plusieurs types d'accompagnements***.

L'initiative doit tout d'abord être soutenue au niveau local, au sens de partenariats associatifs locaux et de citoyens / bénévoles / adhérents « engagés » mais aussi une forme de soutien de la collectivité. Ce soutien ou accompagnement s'il en est besoin doit pouvoir se traduire par des *contributions financières ou en temps*, la mise à disposition de locaux par exemple et une *convention de partenariat* avec la collectivité. L'initiative, avec ces deux types de soutien, doit disposer d'accompagnement *d'acteurs de l'innovation sociale* (France Initiative, l'Atelier, réseaux de l'économie sociale et solidaire) ou de l'environnement (ARENE, réseaux associatifs, etc.) ou têtes de réseau du type de leur projet.

L'initiative doit *aussi pouvoir entrer dans le cadre de réflexions et politiques communales*, intercommunales, départementales, régionales, nationales voire européennes afin de trouver des financements permettant l'aboutissement de leur projet. C'est là d'ailleurs un des principaux enjeux, vu que les porteurs ne connaissent pas forcément les rouages ou souhaitent les contourner si ces derniers s'avèrent bloquants. Les initiatives étant bien souvent ***multi thématiques*** et répondant à des enjeux multiples, les ***porteurs doivent souvent répondre à plusieurs appels à projets*** et ces réponses constituent un aspect du projet *très chronophage*. Ces appels à projets ont souvent pour objectif de faire émerger des projets mais bien souvent ils ont plutôt un rôle de bouclage du financement.

Quels enjeux de transformation pour l'action publique ? Quels leviers ?

La puissance publique dispose de différents *leviers qui doivent être activés de manière conjointe*.

Celle-ci peut évidemment activer le **levier financier** pour amorcer le lancement du projet, tout en ayant conscience que ce levier peut avoir des effets pervers, parce qu'il ne permet pas forcément de financer le temps « intellectuel » de conception du projet (budget de fonctionnement), parce qu'il peut parfois se limiter à de l'investissement (acquisition de matériels, etc.). Ce levier pose aussi question s'agissant de la pérennité du soutien à des projets de long terme, les subventions sont parfois tardives et les porteurs de projet ne disposent souvent que de trésorerie de court terme. Ainsi, des arrêts de subvention annuelle peuvent entraîner le licenciement économique d'un employé de la structure porteuse de projet (si celle-ci est employeuse), voire la dissolution pour motif économique d'associations. La nouveauté apportée par les lois Hamon (2014) et Royal (2015) est de *permettre aux collectivités de participer financièrement à des sociétés coopératives et donc de modifier les relations entre collectivités et porteur de projet au niveau local*. La collectivité devient en effet partie prenante à l'activité et elle a donc tout intérêt à ce que cette activité réussisse et prospère, sans être dans une relation donneur – receveur.

La puissance publique dispose d'autres leviers, moins communément utilisés, comme **l'accompagnement dans la durée afin de suivre l'initiative et d'évaluer sa portée** et donc de conforter la pérennité de la relation. Les porteurs des initiatives doivent alors dépasser l'étape de la réflexion et du débat (qui demeure primordial) pour aller vers l'action concrète et montrer la capacitation à agir des citoyens.

Les initiatives devraient être caractérisées par leur impact mesurable, le nombre de personnes associées et leur dimension concrète. L'évaluation participative semble par ailleurs bien adaptée à ce type d'initiative (la notion de transition pouvant être relative d'un individu à l'autre).

La puissance publique dispose d'un **autre levier important, la communication**, la médiatisation, pour que les projets ne restent pas sous une « cloche » locale. La médiatisation doit passer à la fois par les sphères professionnelles (médias professionnels), publique (médias de la collectivité), et le grand public (réseaux sociaux, médias grands publics...).

La puissance publique, conformément aux engagements de l'Etat, doit pouvoir **faciliter les débats** et projets en *ouvrant davantage la concertation* et en donnant *un accès simplifié aux données*. L'*Open data* dans l'action publique a toute sa place, car elle peut permettre des initiatives et des innovations auxquelles la puissance publique n'aurait pas pensé ou qu'elle n'aurait pas eu les moyens de mettre en place, tout en considérant que son rôle pourrait être alors la garantie de productions de biens communs.

Enfin, un des leviers majeurs est l'animation du territoire afin de **faciliter la mise en relation et**

la recherche de coopération avec des projets similaires et/ou des partenaires potentiels (par exemple des partenariats financiers auxquels le porteur de projet aurait du mal à accéder). La puissance publique a donc un rôle fort d'animation d'acteurs locaux, de rendez-vous réguliers. Des nombreux outils d'intelligence collective existent et commencent à être utilisés par les collectivités. C'est dans *une animation territoriale forte*, à l'image des Acteurs du Paris durable, que peuvent se favoriser les contacts, les mises en relations, et donc la constitution de nouveaux projets et l'approfondissement d'autres.

On voit que ces *différents leviers nécessitent des compétences métiers diverses*, allant du montage et suivi d'appels à projets (temps administratif, validation des objectifs et sélection des initiatives, etc.), de la communication, de l'expertise, mais aussi des compétences d'animation de réseau et d'intelligence collective et de dialogue inter-acteurs.

L'enjeu de montée en compétences des acteurs publics sur les initiatives locales de transition et leurs besoins propres est donc fort, et déterminant.

A PLAINE COMMUNE, UNE ALLIANCE EN MARCHÉ ENTRE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE ET SOCIÉTÉ CIVILE ?

Auteur : **Magali Bardou**, chargée de mission à l'établissement public territorial de Plaine commune

Plaine commune, pôle stratégique de la Région Île-de-France, un des dix pôles de développement du grand Paris, regroupe sous le statut d'Établissement public territorial (EPT) neuf villes de Seine Saint Denis (Aubervilliers, Epinay sur Seine, L'île Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur Seine, Saint Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse). 408 000 habitants, sur un territoire d'environ 5000 ha (soit la moitié de la surface de Paris.)

Le soutien à l'émergence des initiatives de transition par plaine commune

L'exemple de l'appel à projet Terre d'Avenir

Depuis 2013, Plaine Commune lance annuellement un **appel à projets dénommé « Terre d'Avenir »**, du nom donné à l'Agenda 21 de Plaine Commune dans lequel il s'inscrit.¹

Avec un budget annuel de 50 000 euros, cet appel à projets « vise à soutenir les citoyens, associations, établissements d'enseignement, qui contribuent concrètement aux axes de transformation de la stratégie « Terre d'Avenir ». Appel à l'initiative collective, il a pour objectif la mise en valeur des savoir-faire et de la capacité d'agir. Sont invités dans cet appel à projet à présenter une candidature les associations ou collectifs porteurs d'actions qui :

- 1) s'inscrivent dans l'un au moins des « axes de transformation » de l'Agenda 21 ;
- 2) sont conçu·e·s et seront mis·e·s en œuvre dans un esprit de coopération et d'entraide ;
- 3) valorisent la diversité culturelle, linguistique, sociale, du territoire ; s'appuient sur les ressources locales (humaines, associatives, économiques ...) qu'ils mettent en valeur ;
- 4) respectent et préservent les ressources naturelles locales et mondiales ».

Avec cet appel à projets, Plaine Commune souhaite repérer, soutenir et éclairer les initiatives issues de la « société civile », pour mettre en valeur et soutenir la capacité d'agir des citoyens en matière d'écologie urbaine, et ainsi se donner les moyens de « partager le pouvoir » de transformation, qui ne peut venir seulement du haut et de la volonté des élus, mais des citoyens

1 L'agenda 21, dénommé Terre d'avenir est à la fois un projet de transformation de l'action publique et de transition écologique du territoire et de ses acteurs ; un programme d'actions pour initier cette transformation dans les politiques et les modalités d'action de la collectivité ; un laboratoire de cette transformation avec des « fabriques de projets » qui sont lieux de discussion, de mise en valeur, de rencontres, et de soutien aux initiatives.

et de leur créativité . Il s'agit de faire en sorte que la créativité citoyenne et associative alimente les politiques publiques,

Comment créer les conditions propices à l'émergence des initiatives citoyennes ou associatives ? Retour d'expérience sur un appel à projet ouvert et simplifié

Pour permettre à Plaine commune d'*identifier toutes les « envies d'agir » en matière de transition*, l'Appel à projets « Terre d'Avenir », surtout dans sa première phase (2013-2015) a été très ouvert du point de vue des critères et des thématiques des projets pouvant être présentés.

Les *modalités de réponse* à cet appel à projets ont été volontairement *simplifiées au maximum*.

Sont seulement demandés les documents de base prouvant l'existence légale de l'association porteuse et la réponse à quelques questions brèves sur les objectifs et le calendrier du projet. Le demandeur n'a pas de formulaire administratif complexe à remplir, les sigles ont été évités, la fiche descriptive à remplir est simplifiée au maximum. Aussi l'appel à projets a-t-il attiré un grand nombre de projets dès la première année, avec 78 projets reçus. Des projets très divers ont été retenus, portant aussi bien sur la diversité linguistique, la récupération des invendus au service de foyers de jeunes travailleurs, le jardinage en pied d'immeuble, que sur la création d'indicateurs de richesse alternatifs quitte à sélectionner des projets hétéroclites, l'objectif était qu'ils fassent masse

En dépit de cet objectif de simplification, Plaine Commune ne s'est pas pour autant affranchi de l'écrit, ce qui continue d'exclure certaines catégories d'habitants voire d'associations, peu à l'aise avec l'écrit. Les projets portés par des primo-arrivants d'origine non-francophone sont extrêmement rares.

Cette expérience tend à montrer que *l'équilibre n'est pas facile à trouver* entre la recherche d'une *grande simplification* des conditions de réponse à un appel à projets et la nécessité de s'appuyer sur *des informations fiables* concernant l'association ou le collectif porteur du projet que la collectivité décide de soutenir. D'un côté, des microstructures ont peiné à mettre en œuvre leurs projets faute de moyens humains et de « professionnalisme », pour raisons, elles n'auraient probablement pas passé la barre d'un appel à projets « classique ». D'un autre côté l'autre, la capacité à remplir correctement un formulaire et un dossier administratif, n'est pas un gage absolu de mise en œuvre des projets. Certains projets sélectionnés, assez ambitieux, comme celui sur les indicateurs alternatifs n'ont pas vu le jour.

Afin de bien doser la souplesse du dispositif, *le suivi au cours du temps des petits porteurs de projets*, soit directement par le service porteur de l'appel à projets, soit par des relais locaux (institutionnels ou associatifs), semble une condition essentielle. Un tel suivi ne serait

Partie 4 : Trois regards d'acteurs territoriaux

vraisemblablement pas possible pour un Conseil départemental par exemple. L'échelle de l'EPCI est peut-être l'échelle maximale, à condition que l'EPCI puisse *s'appuyer sur des structures très locales*, telles que les maisons de quartiers, les centres sociaux, les maisons des associations.

Une *réflexion est en cours* à Plaine Commune pour tenter d'*ouvrir les appels à projets à des catégories sociologiques nouvelles*. Concernant les projets d'économie sociale et solidaire, cela semble nécessairement passer par le repérage et l'accompagnement des porteurs de projets encore plus en amont que ne le font des structures « classiques » d'aide à la création d'entreprise »²,

Le soutien à l'accompagnement et à l'essaimage des initiatives citoyennes

L'appui à l'essaimage des projets soutenus notamment à travers l'appel à projets Terre d'Avenir prend différentes formes : organisation de rencontres, prêt de terrains, guides, portail internet.

Le réseau Terre d'Avenir est réuni lors de **rencontres conviviales une à deux fois par an**, rencontres organisées par Plaine Commune. Le but de ces rencontres est de favoriser la connaissance mutuelle et les projets collectifs. Les réflexions se poursuivent pour renforcer l'efficacité de ces rencontres pour le passage de l'action isolée à l'action collective et pour l'essaimage.

Un collectif d'associations, « Mund Gawi », est né d'une de ces rencontres fin 2014. Dans la perspective de la COP 21 de fin 2015, ce collectif a souhaité que Plaine Commune mette à sa disposition un terrain, pour y mener pendant un an des activités montrant concrètement les changements de mode de vie et les transformations urbaines propres à créer la transition nécessaire pour éviter le chaos climatique. Mund Gawi souhaitait faire mieux qu'un Village des alternatives d'une durée de quelques jours, idée proposée par plusieurs élus, qui reprenaient à leur compte l'essaimage d'une initiative citoyenne, celle du collectif Alternatiba. Mund Gawi souhaitait créer un « morceau de ville en transition » pendant un an ou davantage.

Plaine Commune et la ville de Saint-Denis **ont accepté de prêter à ce collectif un terrain** pendant l'été et l'automne 2015, terrain sur lequel les associations du collectif ont pu montrer et transmettre aux habitants, au cours de plusieurs week-ends d'animation, leurs savoir-faire en matière d'initiatives de transition³. Fin 2016, Mund Gawi, après l'occupation illicite d'un espace

2 Il convient de noter que l'appel à projets « soutien à l'ESS », lancé également annuellement par Plaine Commune, est plus « excluant » parce que le dossier à remplir est beaucoup plus complexe, et les critères plus stricts ; de ce fait un tri sociologique s'opère nécessairement.

3 Exemples d'actions proposées : fabriquer des outils de cuisson écologique, réparer son vélo, organiser une « troc-ante », récupérer ses graines pour les replanter, faire des moutons des acteurs de la gestion des espaces verts et de la biodiversité urbaine ; « guinguette du climat » (repas des boissons produits localement.)

public qui l'a cependant rendu visible des élus locaux, s'est vu confier un *nouvel espace public*, avec un objectif de co-construction de nouveaux usages entre ville, agglomération, associations locales, et habitants. La ville fait le pari que ce collectif animé de la volonté d'expérimenter la transition écologique contribuera à faire revivre cet espace, place actuellement peu conviviale et peu fréquentée, et aidera les usagers à trouver collectivement de nouveaux usages.

Un « **guide de l'écologie au quotidien** » a été réalisé par le Collectif national des Associations Citoyennes à l'occasion de la COP 21, pour aider à la transition au quotidien. Ce guide a été décliné à l'échelle de Plaine Commune grâce aux informations apportées par quelques acteurs locaux. Il recense, dans tous les aspects de la vie quotidienne, y compris celui de l'engagement citoyen, ce que l'on peut faire pour améliorer son empreinte écologique⁴.

Enfin, citons le Portail web **Entre Acteurs**, réalisé par Plaine Commune en 2015-2016, portail destiné à favoriser la connaissance mutuelle des acteurs associatifs du territoire (cartographie des projets, répertoire des acteurs et des projets, agenda participatif, forum d'échanges organisé par domaines d'actions, parmi lesquels : énergie, climat, mobilités ; agriculture en ville et alimentation ; ré-usage, recyclage, réemploi ; cadre de vie, nature, bien-être ; éducation, enfance, jeunesse .).

De quelles initiatives de transition socio écologique faut-il favoriser l'essaimage ?

Répondre à cette question en tant qu'acteur territorial conduit à s'interroger et à reconnaître ses doutes.

Le questionnement est forcément multiple. Par exemple, peut-on vraiment considérer que la quinzaine de projets annuels sélectionnés dans le cadre de l'appel à projet Terre d'Avenir sont tous en parfaite cohérence avec les objectifs de nos politiques publiques ? Comment évaluer les initiatives et leur impact réel ? Faut-il vraiment mettre des critères de sélection serrés ? À partir de quand un excès de critères risque-t-il de museler l'innovation, qui, précisément, ne vient jamais d'où l'on croit ? Faut-il chercher à orienter/réorienter ces projets, et si la réponse est positive, jusqu'à quel point ?

Autant de questions qui ont conduit Plaine commune à lancer une réflexion sur ce sujet, réflexion en cours. Après une phase très « ouverte » qui a permis un **repérage large** d'environ 170 associations et collectifs à travers les appels à projets des quatre premières années, le temps est peut-être venu de concentrer les forces sur l'accompagnement au changement d'échelle.

⁴ Il peut s'agir d'ateliers de réparation de vélos organisé par telle association; d'une AMAP dans telle ville ; d'une épicerie solidaire dans telle rue, avec chaque fois l'indication du contact, de l'adresse, et du maximum d'informations pratiques.

Le groupe de travail rassemble les différents services de Plaine Commune, porteurs d'appels à projets ou animateurs de réseaux ; l'objectif est d'interroger collectivement en 2017 les outils de repérage, d'accompagnement, et d'essaimage des initiatives associatives. Parmi les objectifs de ce travail devrait figurer la volonté de passer d'une multitude de petits projets, à un plus petit nombre de projets plus structurés et plus « efficaces » en termes de mise en œuvre de la transition.

Mais à ce jour **plusieurs visions cohabitent**, entre ceux qui pensent utile de soutenir une multitude d'acteurs et d'élargir sans relâche le champ des acteurs « sensibilisés » aux enjeux de transition, et ceux qui pensent nécessaire de renforcer la capacité d'action de quelques acteurs repérés pour leur solidité et leur capacité d'entraînement. Sans doute faudra-t-il trancher en faveur de l'une ou l'autre de ces deux stratégies.

Des propositions pour renouveler l'action publique au service de la transition

L'écoute, l'accompagnement, la mise en valeur des acteurs et de leurs projets.

L'action publique pour ne pas s'enliser dans des habitudes a besoin d'être à l'écoute des innovations qui naissent en dehors d'elle, pour être en capacité de renouveler ses modes d'actions au service d'une transition qui est un nouveau projet de société.

L'affichage très clair d'objectifs politiques ambitieux.

Les attentes de la société civile restent fortes vis-à-vis de la capacité des élus à porter une vision, malgré la défiance qui est réelle vis-à-vis des élus en général. Ainsi, les associations porteuses de projet qui répondent à l'appel à projets Terre d'Avenir font régulièrement valoir l'importance que les élus de Plaine Commune incarnent, eux aussi, la transition. Elles ne manquent pas de critiquer régulièrement Plaine Commune, au sujet de sa politique en faveur du « vélo », jugée trop timide, au sujet de la place insuffisante pour la nature dans les projets d'aménagement, ou au sujet de l'agriculture urbaine.

Le « desserrement » des contraintes réglementaires et techniques

Les acteurs publics ont un rôle majeur à jouer dans la mise en place de conditions réglementaires et techniques facilitatrices de la transition. Les réglementations qui sont héritées de la vision d'avant la transition ont un pouvoir de contrainte inadapté. C'est le cas de réglementations dans le domaine de la construction, de la sécurité dans les espaces publics, dans le domaine des déchets, qui font barrage au réemploi et à l'économie circulaire. *Les collectivités locales sont la bonne échelle pour desserrer ces contraintes*, à travers le droit à l'expérimentation, leur dialogue avec l'État et avec les élus nationaux.

Partie 4 : Trois regards d'acteurs territoriaux

Plaine Commune et plusieurs de ses partenaires travaillent pour faire évoluer les critères techniques qui encadrent la construction de certains équipements ou bâtiments à usage public. Ils soutiennent le collectif Bellastock, qui conduit des expérimentations⁵. Des partenaires comme les services de voirie, le CSTB, le Ministère en charge du logement et l'Ademe sont indispensables pour démontrer que des évolutions réglementaires sont nécessaires et peuvent être mises en œuvre afin que l'économie du réemploi prenne vie. Est également nécessaire le « corps à corps » avec les acteurs publics qui portent des valeurs qui empêchent, ou ne favorisent pas, la transition.

⁵ Bellastock expérimente, notamment au Clos saint Lazare, quartier en rénovation urbaine (ANRU II) des cheminements piétons voire carrossables fabriqués à partir de fragments de murs de bâtiments d'habitation démolis ; des abris à vélos à partir de béton et de métal de récupération issus là encore de la déconstruction de bâtiments.

NEOLAB, NOUVELLES ÉCONOMIES, OPPORTUNITÉS ET LEVIERS D'ACTION POUR LE BIEN-ÊTRE EN BRETAGNE.

UNE DEMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT A L'INITIATIVE DE LA DREAL DE BRETAGNE

Néolab²,

Auteur : Sébastien Saillenfest, chargé de mission promotion du développement durable dans les territoires à la DREAL Bretagne, initiateur et animateur de la démarche, avec l'appui de membres de la DREAL, du CEREMA Ouest et des consultants de Rouge Vif Territoire et de l'IREEDD.

Néolab² est une démarche lancée par la Dreal Bretagne en 2014. « Nouvelles Économies, Opportunités et Leviers d'Action pour le Bien être en Bretagne », elle a l'ambition de susciter et d'accompagner l'engagement des territoires dans la transition économique au service du bien être territorial.

Néolab², un nom « marketing » pour dire qu'il s'agit d'une démarche qui cherche à construire de nouvelles économies locales soutenables, soucieuses d'un usage sobre des ressources et de l'épanouissement des êtres humains. Elle apporte concrètement une aide méthodologique et des outils pour enrichir les projets de territoire sur ces dimensions et permet de sensibiliser les acteurs (collectivités, entreprises, associations, citoyens) aux démarches de co-responsabilité.

Les nouvelles économies (circulaire, sociale et solidaire, collaborative, de la fonctionnalité) nécessitent d'être mieux explicitées et appropriées. La notion de bien être est quant à elle assez bien appréhendée individuellement (santé, culture, art, sport, loisirs, éducation, citoyenneté, participation, associatif, immatériel) mais elle mérite d'être davantage mise en débat dans les projets et dans les territoires.

La DREAL Bretagne, sous l'égide du comité régional agenda 21, a donc souhaité lancer cette démarche innovante et exploratoire, qui s'attache à croiser ces deux dimensions dans une logique apprenante, collaborative et pédagogique.

La démarche pluriannuelle s'appuie sur une expérimentation avec **trois territoires « test⁶ »**, une commune et des communautés de communes engagées dans la réflexion et accompagnées, puis sur des **temps de partage régionaux** et une **plateforme numérique collaborative** (www.neolab2bretagne.fr).

Elle vise ainsi à repérer les solutions qui marchent et à impulser des changements de pratiques, voire des innovations dans les territoires.

6 Collectivités en 2016 : La Vraie-Croix (56), Communauté de l'Aulne Maritime (29) et Coglais Communauté Marches de Bretagne (35)

Néolab² est un apprentissage collectif et un processus de changement sur le long terme, il contribue à accompagner les territoires dans la transition socio-écologique et à renouveler les modes d'intervention de l'action publique, tant d'une collectivité que d'un service de l'État déconcentré (posture d'appui méthodologique, d'animation, d'accompagnement à la conduite du changement et de capitalisation).

La genèse de ce projet est sûrement le fruit d'un schéma de pensée un peu en dehors du système administratif habituel. L'idée est née en 2012 et s'est fondée sur des références structurantes en matière de développement durable, elle s'est développée grâce à des inspirations quelquefois déstabilisantes mais toujours stimulantes, et des rencontres motivantes.

Des références (dé)structurantes

RIO 1992, Kyoto 1998, lois (environnement, intercommunalités, urbanisme des années 90 à 2000), Johannesburg 2002 (« notre maison brûle et nous regardons ailleurs »), Grenelle de l'environnement en 2009 / 2010, RSE, PCAET, Agendas 21, SNDD puis SNTEDD, ODD...

Le développement durable a été inscrit dans les esprits comme un concept visant à trouver l'équilibre, dans chaque projet, entre l'environnement, le social et l'économique, les fameux 3 piliers, auxquels s'ajoute le pilier de la gouvernance.

Cette approche semble avoir montré ses limites, compte-tenu de la complexité des sujets à traiter, ou des contradictions à gérer. Tantôt le pilier économique prend le dessus, tantôt le pilier environnemental, et le pilier social demeure le parent pauvre, alors que c'est bien l'humain qu'il faut remettre au cœur de nos préoccupations.

Une construction de projets avec le prisme des **5 finalités du développement durable** et des 5 éléments de démarche du cadre de référence agendas 21⁷, a permis à la fois d'appréhender concrètement les questions de transition(s), de donner une dimension stratégique à l'action et de faciliter une structuration plus transversale des réflexions. Cette approche permet de garder à l'esprit que la cohésion sociale et le bien-être des populations sont des axes indissociables des autres dimensions plus environnementales et économiques.

C'est dans ce sens que l'accompagnement développé par la **mission « Promotion du développement durable dans les territoires »** de la DREAL de Bretagne s'est structurée depuis cinq ans. Pour créer les conditions du mouvement, l'accompagnement des transitions est organisé autour de quatre dimensions essentielles, indissociables les unes des autres : **faire réseau, co-construire, expérimenter et essaimer**.

7 Les 5 finalités : la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère ; la préservation de la biodiversité et la protection des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains (ce qui touche notamment à la santé, à l'accès à l'éducation, à la culture, au sport...) ; les dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables / Les 5 éléments de démarche : Le pilotage, la participation des acteurs, la transversalité, l'évaluation, la stratégie d'amélioration continue

Faire réseau permet d'être à l'écoute des préoccupations des territoires et des acteurs locaux. C'est dans le mode réseau que l'on peut créer des relations de confiance. Ce mode multi-parties prenantes, multi-thématiques, crée des liens, de nouvelles compétences, il permet d'impulser, de passer des messages ciblés, et in fine de porter et expliquer les politiques de l'État.

Co-construire est une des conditions indispensables pour accompagner les transitions. Il s'agit à la fois de pouvoir appréhender des sujets complexes, de mobiliser divers acteurs, afin de pouvoir opérer des changements de paradigme. L'injonction au changement trouve ses limites, car elle conduit à se cristalliser sur les obstacles et non sur les solutions. Co-construire permet de se concentrer sur le sens du projet, impose de s'inscrire en permanence dans des méthodes « projet » participatives et de développer une pédagogie bienveillante et ludique. Cela nécessite d'acquérir des compétences d'animation pour « apprendre ensemble », et de bien comprendre les cheminements individuels et collectifs pour favoriser le travail de groupe.

Explorer et expérimenter permet de se saisir de concepts émergents ou complexes et de les confronter aux réalités du territoire. Même si on peut penser que cette façon de faire met en danger et fait prendre des risques, c'est avant tout un gage de réussite car expérimenter donne un « droit à l'erreur maîtrisée ». C'est en apprivoisant la complexité que des changements pourront s'opérer.

Essaimer et mobiliser change l'état d'esprit dans lequel on agit et structure un nouveau rôle de « cueilleur passeur ». Avoir envie de valoriser les expériences des autres, s'inspirer des bonnes idées mais aussi s'enrichir de ce qui marche moins bien amène nécessairement à faire des liens utiles en permanence. Ce principe fondamental de partage développe une dynamique d'enrichissement en continu.

Cette approche permet de créer les conditions pour « la mise en mouvement », et de transformer les freins et obstacles, inévitables, en opportunités pour faire évoluer les modes d'action tant dans l'administration que dans les territoires. Elle conduit aussi, et c'est là l'essentiel, à mieux incarner les réglementations et stratégies de l'État dans une logique de transition.

« L'innovation, une désobéissance qui a réussi » : références inspirantes et (dé)connexions stimulantes, à l'origine de Néolab

Notre société est engagée dans les transitions numérique, écologique, énergétique, sociale, économique, démocratique. Nous connaissons le modèle actuel, avec ce qu'il a pu produire de positif mais surtout avec ses limites. Nous ne connaissons pas en revanche le ou les modèles futurs. Nous cherchons à bâtir un nouveau modèle de société qui repose davantage sur le « mieux consommer » et le « mieux vivre ensemble », une société sobre en ressources et en carbone, une croissance économique plus écologique source d'opportunités pour tous et vecteur de progrès social.

Partie 4 : Trois regards d'acteurs territoriaux

Cette vision portée par Neolab repose sur l'idée que cette période de transitions constitue une chance pour inventer de nouvelles façons de faire. Le temps est venu de passer à la vitesse supérieure, pour préserver les biens communs (l'eau, l'air, les sols, le climat, la biodiversité...).

Il faut répondre aux besoins essentiels des populations, agir pas à pas dans le but de faire « écosystème », tout en ayant en tête les changements de paradigme indispensables. Cela impose des remises en question, en terme de postures des acteurs, de développement des compétences, de culture. Cela renvoie aussi à des questions d'identité et de valeurs. Des travaux, dont ceux initiés par le CGDD⁸ apportent des éléments (prospective, économie durable, évaluation).

Des précurseurs comme Hélène Combe, Pierre Radanne, Jean-François Caron et bien d'autres ont inspiré la manière d'aborder la démarche néolab. « Il faut conduire la transition écologique et sociale sous l'angle du désir ». « L'innovation est une désobéissance réussie ». Ces deux citations de Jean-François Caron, maire de Loos en Gohelle, traduisent l'état d'esprit de la démarche Neolab, une envie de sortir des cadres habituels. Néolab est une histoire de rencontres

La mobilisation autour de la démarche est aujourd'hui possible grâce au travail de fond mené par la mission développement durable de la DREAL au sein de différents groupes et réseaux régionaux.

Ces groupes et réseaux ont créé les conditions d'ouverture, de dialogue et de confiance indispensables pour innover. Outre les réseaux et partenariats institutionnels de l'État, et en particulier de la DREAL Bretagne, l'approche apprenante et exploratoire, initiée avec l'appui du CEREMA, a ouvert de riches espaces de rencontres et de travail collectif

Ainsi, il a été possible de contribuer au **décideur'lab du programme de recherche MOVIDA** (recherches en sciences humaines et sociales sur la consommation et modes de vie durables) coordonné par le CGDD, ce qui a déclenché une contribution active au programme de recherche Domino⁹ sur les pratiques collaboratives en Bretagne, mené par Collporterre, ou encore aux réflexions présentes sur les innovations et initiatives socio-économiques.

D'autres partenariats se créent autour de Néolab² avec des acteurs du design, de la prospective, des nouvelles économies, de l'intelligence collective, du bien être territorial.

8 Par exemple expérimentation de la boîte à outils Visions+21 (co-construire des visions souhaitables de territoires) développées avec des designers ; Par exemple formation à la méthode Spiral (qui mesure le bien-être et mal-être et permet de définir des plans d'action pour le bien être de tous) du Conseil de l'Europe

9 Collporterre a initié – en partenariat avec l'ADEME – le programme DOMINO visant à outiller les acteurs territoriaux pour faire des pratiques collaboratives un levier de développement de modes de vie durables sur leur territoire. <http://www.bretagne-consommation-collaborative.net/wakka.php?wiki=PagePrincipale>

L'accompagnement des innovations et initiatives de transition est aussi une question de temps

La question du temps est en effet déterminante dans les processus de changement : le temps pour répondre aux enjeux de développement durable est un temps long, alors que le temps de l'action sur les territoires doit être court pour s'adapter au temps des mandats politiques. Les effets des actions menées aujourd'hui se verront dans cinquante ans ou plus, notamment lorsqu'on aborde la question du changement climatique.

Les incertitudes et les pertes de repères qui découlent de ces processus de changement ont produit des stratégies de « survie » et recentré les acteurs, à tous niveaux, sur ce qu'ils savent faire, au détriment de la nouvelle ambition affichée de favoriser et participer à la mise en œuvre du développement durable dans les territoires. Trop souvent, le changement apparaît comme une injonction (« changer pour changer ») relevant plus d'une idéologie (le « bougisme ») que de l'analyse et du pragmatisme, seuls sont alors perçus les obstacles corrélatifs à ces changements subis et non compris.

Il s'agit donc de contextualiser le changement, de l'installer dans une perspective de « projet » pour lui donner sa place légitime de réponse à un certain nombre de questions posées et partagées, et pour en faire in fine un plan d'actions structurées et coordonnées.

Le « Pourquoi ? » est non seulement indispensable, mais il doit précéder le « Comment ? », pour permettre aux acteurs de trouver leurs marques et leur motivation et de considérer les obstacles comme des problèmes à résoudre.

C'est le sens du questionnement initial dans la démarche Néolab², qui ***permet de recueillir l'expression des participants sur leur perception des facteurs de bien être et raisons du mal être dans les territoires***¹⁰.

Néolab², une démarche régionale apprenante et exploratoire

Il faut retenir deux orientations principales pour cette démarche.

Tout d'abord, Néolab² *cherche à faciliter la définition de visions collectives et l'identification de leviers d'actions pour des économies locales renouvelées*, au service des territoires et de leurs habitants, et cela dans l'objectif de faire progresser les projets de territoire. C'est le travail qui a été mené au niveau local avec les 3 territoires « test ».

Ensuite elle vise, *dans sa dimension régionale, à organiser le partage d'informations et de ressources existantes et l'échange d'expériences*, par des débats d'idées pour coproduire les visions, et par le développement d'outils et méthodes dans une perspective de capitalisation et d'essaimage.

¹⁰ questionnement inspiré de la méthode SPIRAL du Conseil de l'Europe), et de ce qu'est un développement économique favorable au territoire.

Au niveau local, la méthodologie a été expérimentée en trois étapes,

Ces trois étapes ont été menées avec des groupes d'acteurs de chaque territoire (évidemment pas aussi nombreux et divers qu'espérés, même si les acteurs économiques ont été assez présents), qui ont cherché à co-construire des axes stratégiques et des pistes d'actions pour un développement économique local en faveur du bien être.

La première étape a consisté à faire émerger les préoccupations majeures des participants (« ce qui compte vraiment »). Ces préoccupations « brutes » ont été reformulées en sujets clés à interroger.

Des grilles de questionnements ciblés ont ensuite, deuxième étape, été adaptées à chaque territoire afin de préciser où en est ce territoire sur les sujets clés et ce qui pourrait être fait pour améliorer les situations ou les changer.

Enfin la dernière étape a permis de poser les premiers éléments de stratégie, de faire émerger des pistes d'actions simples ou en rupture avec l'existant. La finalité de cette étape est bien de savoir comment agir (il y a une visée opérationnelle) et sur quoi le groupe s'engage collectivement.

Le principe de *co-responsabilité* est un des partis-pris majeur : chacun doit prendre sa part.

« Tout ne doit pas reposer sur la collectivité » est un message répété au cours de la démarche. C'est là un des défis à relever pour faire évoluer les représentations et postures dominantes. Néolab a réussi à engager un dialogue renouvelé entre la collectivité et les acteurs.

Au niveau régional, les temps de partage (instances de travail et forums ouverts à tous) ont permis d'échanger le plus largement possible des expériences et une plateforme collaborative a été mise en place.

Cette plateforme collaborative (www.neolab2bretagne.fr) a pour but d'aider à *essaimer les initiatives* et innovations déjà à l'œuvre, dans le but d'accélérer le changement d'échelle nécessaire.

La démarche s'est appuyée sur une équipe projet composée de la DREAL (la maîtrise d'ouvrage), du Cerema Ouest (chargé d'appuyer la DREAL et de réaliser un bilan-évaluation dans le cadre d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage) et d'un groupement de bureaux d'études (Rouge Vif Territoires, IREEDD, chargé d'accompagner les territoires d'expérimentation et de contribuer à l'animation et capitalisation régionale).

Cette équipe et les trois collectivités engagées sont chargées de tirer les enseignements utiles et d'élaborer la boîte à outils / ressources qui aura vocation à être appropriable par tous.

Cette boîte à ressources sera diffusée courant 2017.

Conclusion



Conclusion

Les éléments de réflexion développés mettent l'accent sur la nécessité de construire de nouvelles modalités de dialogue et de coopération avec les territoires et la société civile. L'enjeu est de favoriser la capacité d'agir d'un grand nombre d'acteurs et la mise en synergie des initiatives, afin de développer des dynamiques de transition dans tous les territoires.

Cette analyse du processus de transition met ainsi en lumière les trois composantes, selon nous, d'un nécessaire renouveau démocratique.

La première composante consiste, pour l'acteur public, à mieux reconnaître la capacité d'agir de la société civile, notamment l'expérimentation apprenante qui peut naître d'une dynamique d'action collective impliquant les citoyens, les associations, les milieux économiques et les collectivités. L'un des enjeux pour l'action publique locale est d'accompagner cette dynamique d'action collective en accordant une attention particulière aux valeurs et significations des alternatives concrètes qui redonnent du sens à l'engagement citoyen, à ne pas les écarter des processus de transition qui s'engagent dans les territoires.

La seconde composante de ce renouveau démocratique renvoie à la nature et à la qualité du dialogue sur les questions environnementales : croisement des savoirs experts et citoyens, nouvelles modalités du débat public autour des grands projets et de la production collective de biens communs. Associer en amont les initiateurs de projet, c'est prendre en compte la montée en compétences socio-environnementales des milieux associatifs, citoyens, économiques. Savoir les mettre en réseau, c'est créer des conditions partenariales et réflexives de conduite de projets. L'action publique locale peut s'appuyer sur les expérimentations de la société civile et leur capitalisation croisée pour faire évoluer ses manières de produire et coproduire les politiques.

Cette coproduction et la capacité à capitaliser des expériences impliquent des changements culturels et des apprentissages nouveaux dans les organisations des collectivités et des services de l'État, au profit d'une culture de la transition, élément qui constitue à notre sens la troisième composante du renouveau démocratique. Pour l'acteur public, cet appui à la transition socio-écologique suppose en effet de savoir et de pouvoir conjuguer différentes missions et postures nouvelles ou insuffisamment explorées : animation territoriale des réseaux d'acteurs, démarches d'accompagnement de l'expérimentation et de son essaimage, co construction.

Le devenir de la transition socio-écologique, en France, dépendra pour partie de cette capacité de l'action publique à relever ces défis de transformation.

ANNEXES

Bibliographie

Composition du groupe de travail

Sommaire



Bibliographie

- ◆ Ademe, 2015, « *Les innovations sociales et les différentes formes d'intelligence collective : un levier pour la transition écologique ?* », septembre 2015, <http://ademe.innovations sociale.org/fr/>
- ◆ Secrétariat Général à la Modernisation et à l'Action publique (SGMAP) 2015, rapport « Ensemble accélérons ! » Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle, décembre 2015, http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/rapport-ensemble-accelérons_2015.pdf
- ◆ Akrich M., Callon M., Latour B., 2006, *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, novembre 2006, Presse des Mines, Paris Tech.
- ◆ Dardot P. et Laval C., *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte, 2014, 600 p.
- ◆ Fischer-Kowalski, M., and J. Rotmans. 2009, "Conceptualizing, observing, and influencing social-ecological transitions", *Ecology and Society* **14**(2): 3. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art3/>
- ◆ Geels F.W., 2010, Ontologies, socio-technical transitions (to sustainability), and the multi-level perspective, *Research Policy* **39** (2010) 495–510.
- ◆ Geels F.W, Schot J., 2007, "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research Policy* **36** (2007) 399–417, Available online on Science direct.
- ◆ J. Rotmans, D. Loorbach, Complexity and transition management, *Journal of Industrial Ecology* **13** (2) (2009) 184–196
- ◆ Laigle L., 2013, pour une transition écologique à visée sociétale, *Revue Mouvements*, 2013/3 (n° 75), Editions La Découverte, pp. 135-142.
- ◆ Laigle.L, Depigny.B, Besse.G, 2015, « De la résilience sociétale à la transition écologique », in *Société résiliente, transition écologique et cohésion sociale : étude de quelques initiatives de transition en France, premiers enseignements*, collection *Études et Documents*, N° 124, mai 2015, Commissariat Général au Développement Durable
- ◆ Ostrom E., 1990, *La gouvernance des biens communs, Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, De Boeck, Bruxelles, 2010 pour la traduction française.
- ◆ Racineux N. et ali. 2015, *Société résiliente et cohésion sociale : le regard porté sur quelques initiatives engagées dans la transition écologique – Rapport du CEREMA Ouest – Avril 2015*
- ◆ Rob Hopkins, 2014, « *Ils changent le monde !* », Editions du Seuil, collection Anthropocène,

Paris 198 pages, <http://www.seuil.com/ouvrage/ils-changent-le-monde-rob-hopkins/9782021163278>

- ◆ Rosanvallon P., 2008, La légitimité démocratique, Impartialité, réflexivité, proximité, Editions du Seuil, 360 pages.
- ◆ Thévenot L., « Constituer l'environnement en chose publique », dans Blais Jean-Paul, Gillio Claire et Ion Jacques, 2001, Cadre de vie, environnement et dynamiques associatives, Paris, PUCA, pp.203-219.
- ◆ Vob, J. P. & Kemp, R. (2006) Sustainability and reflexive governance: an introduction, in: J. P. Vob, D. Bauknecht & R. Kemp (Eds) *Reflexive Governance for Sustainable Development*, pp. 419–437 (Cheltenham: Edward Elgar). Synthèse dans l'article suivant : http://www.orobievive.net/conoscere/politiche_sostenibilita.pdf

Composition du groupe de travail sur les initiatives de transition dans les territoires : quels enjeux de transformation pour l'action publique ?

Le présent rapport a été établi pour le Commissariat général au développement durable à la suite des travaux, au premier semestre 2016, d'un groupe de travail composé de :

Coordination technique : Geneviève BESSE, chargée de mission stratégique au Commissariat général au développement durable¹

Appui recherche : Lydie LAIGLE, chercheur au CSTB et Nathalie RACINEUX sociologue au Cerema

Acteurs publics territoriaux :

Céline BRAILLON, Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (Dreal) de Bourgogne.

Magali BARDOU, Etablissement public territorial de Plaine commune

Sidonie CADORET, Conseil général de Seine Saint-Denis

Eric CORBEL, Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (Driee) d'Île-de-France

Thomas HEMMERDINGER, Agence Arène Île-de-France

Séverine LEPAGE, Direction départementale des territoires de l'Essone

Frédérique PARRAD, Conseil régional des Hauts de France

Sébastien SAILLENFEST, Dreal de Bretagne.

Tiphaine SION, Driee d'Île-de-France.

Experts du changement d'échelle :

Luciana CALVETTI, AVISE

Benoit LANDAU, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Acteurs publics nationaux :

Isabelle COUPRIE, CGDD

Emmanuel DUPONT, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Bénédicte PACHOD, CGDD.

Magali PINON-LECONTE, CGDD.

1 En 2016

SOMMAIRE

Avant-propos

INTRODUCTION

PARTIE I : Les initiatives de transition socio-écologique : caractérisation et conditions d'émergence.

1. Définir les initiatives et la transition

2. Caractérisation et typologie des initiatives de transition socio-écologique

3. Bref focus sur les acteurs de la transition

PARTIE II : Essaimage et changement d'échelle des initiatives de transition socio-écologique.

1. Qu'est-ce l'essaimage ? Quelles sont ses différentes formes ?

2. Quels sont les facteurs de l'essaimage ?

3. Quels sont les freins à l'essaimage et les leviers pour la puissance publique ?

PARTIE III : Quels axes de transformation pour l'action publique ?

1. Les enjeux de transformation de l'action publique vis-à-vis des dynamiques de transition

2. Les axes de transformation de l'action publique et les pistes d'action

PARTIE IV : Trois regards d'acteurs territoriaux.

1. Accompagner la transition dans les territoires en Île-de-France : de l'initiative locale à l'essaimage, le rôle de l'ARENE Île-de-France, par Thomas Hemmerdinger

2. A Plaine Commune, une alliance en marche entre collectivité territoriale et société civile ? par Magali Bardou1.

3. Néolab , « Nouvelles Economies, Opportunités et Leviers d'Actions pour le Bien-être en Bretagne » : une démarche d'accompagnement au changement initiée par une DREAL, par Sébastien Saillenfest

CONCLUSION

Annexes : 1. Bibliographie. 2. Composition du groupe de travail 3. Sommaire

Conditions générales d'utilisation

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille — 75006 Paris), est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'oeuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 1er juillet 1992 — art. L.122-4 et L.122-5 et Code pénal art. 425).

Dépôt légal : Juin 2017

ISSN :



"Nombre d'initiatives de la société civile inventent au quotidien dans les territoires les chemins d'une transition écologique et sociale. Ces projets, parce qu'ils expérimentent des usages et des pratiques de vie reliés aux ressources locales, peuvent renforcer la capacité de résilience de notre société. Aussi, mieux connaître et reconnaître cette capacité d'innovation, mieux accompagner et parfois aider à changer d'échelle ces initiatives qui marchent, sont des enjeux de transformation décisifs pour l'action publique.

Des chercheurs et des acteurs territoriaux ont croisé en 2016 leurs analyses et leurs expériences, à la demande du CGDD. Cette publication retrace leurs travaux.

Elle conjugue analyse théorique de la transition, récits d'actions publiques menées en appui d'initiatives locales, et quelques pistes pour un nouvel âge de l'action publique."

**Initiatives
citoyennes et
transition
écologique :
quels enjeux
pour l'action
publique ?**



commissariat général au développement durable

Le Commissariat Général au développement durable
Délégation au développement durable
Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : Ddd.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE